

GERSON LUIZ DE ALMEIDA SILVA

**O LOCAL NO GLOBAL: A MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO
AMBIENTAL EM PORTO ALEGRE E O REGRAMENTO CONSTRUÍDO PARA A
IMPLANTAÇÃO DAS REDES DE TELECOMUNICAÇÕES**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Prof^a Soraya Vargas Côrtes

Porto Alegre

2009

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores do programa de pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, especialmente à professora Dr^a Soraya Cortes pela orientação e pelo apoio. Este trabalho não teria sido realizado sem o amoroso estímulo da Miriam Tolpolar, minha esposa, e dos meus filhos Guilherme e Jayme.

RESUMO

A dissertação trata da construção da municipalização do licenciamento ambiental de Porto Alegre, realizado no âmbito da ampliação das formas de participação na cidade, conhecida como democracia participativa. A questão que a pesquisa enfrentou é se a hierarquia dos processos de globalização em relação aos governos municipais (global/local) limita esses à produção de políticas públicas destinadas a melhor posicionar as cidades à lógica dos fluxos necessários ao mercado, ou podem construir alternativas capazes de valer-se das possibilidades abertas e colocá-las a serviço da lógica da cidadania. A pesquisa identificou que a experiência de participação social na gestão pública em Porto Alegre – reconhecida mundialmente – permitiu inovações institucionais, como induzir ao consorciamento das empresas de telecomunicações e a criação de uma empresa pública na área, a “Infovia Porto Alegre”; além de tornar a cidade referência para vasta rede alternativa à globalização hegemônica.

Palavras-chave: Globalização. Governo municipal. Redes de telecomunicações. Licenciamento municipal. Redes de cidades. Democracia participativa.

ABSTRACT

This thesis deals with the municipalization of environmental licensing in Porto Alegre carried out in what is known as participative democracy, an amplification of the forms of participation in the city. The question placed by this research is if the hierarchy of the processes of globalization in regards to municipal administrations (global/local) limits these processes to the creation of public policies which aim at improving the positions of cities in light of the necessary directions of the market; or if they enable the construction of alternatives that can make use of the possibilities that are open and place themselves at the service of the logic of citizenship. The research found that the world renowned experience of social participation in Porto Alegre's public administration allowed institutional innovations, such as encouraging the consortium of telecommunication companies and the creation of a public enterprise in this area, the "Infovia Porto Alegre"; besides making the city a reference for a vast alternative to hegemonic globalization.

Keywords: Globalization. Municipal administration. Telecommunications network, Municipal licensing. Network of cities. Participative democracy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Prioridades decididas pelo OP (1992 – 2004)	50
Quadro 2: Concentração de temas entre as três prioridades do OP	51
Quadro 3: Presença nas assembleias do OP (1990-2006)	52
Quadro 4: Tempo dos conselheiros dedicado ao OP	52
Quadro 5: Conselhos Municipais, ano de surgimento	56
Quadro 6: Evolução dos celulares no Brasil de 2000 a 2008	84

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Ciclo anual do Orçamento Participativo em Porto Alegre. PMPA	48
Figura 2: Divisão territorial do OP, em 16 regiões. PMPA.....	49
Figura 3: A cidade decide o que deseja.	60
Figura 4: As ERB's viabilizam a comunicações entre os celulares	83
Figura 5: Evolução de celulares no mundo.....	83
Figura 6: Localização das ERB's e Mini ERB's em Porto Alegre	88
Figura 7: Torres da discórdia: Estações de Rádio-base em Porto Alegre.....	91
Figura 8: Densidade de potência das ERB's em Porto Alegre	94
Figura 9: Fluxograma administrativo para aprovação de ERBs em torres.	95
Figura 10: Redes de infraestrutura subterrânea licenciadas em Porto Alegre	100
Figura 11: Organização do Projeto Telecentros	103

LISTA DE ABREVIATURAS

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CEM – Campos Eletromagnéticos
CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos
COMATHAB – Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação
COMTRIB – Conselho Municipal do Contribuinte
COMPAHC – Conselho Municipal do Patrimônio Histórico Cultural
COP – Conselho do Orçamento Participativo
DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação
DEP – Departamento de Esgotos Pluviais
DMAE – Departamento Municipal de Águas e Esgotos
DMLU – Departamento Municipal de Limpeza Urbana
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
ERB – Estação Rádio-Base
ETE – Estação de Tratamento de Esgotos
EVU – Estudo de Viabilidade Urbanística
FAL – Fórum de Autoridades Locais
FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental FEPAM
FMI – Fundo Monetário Internacional
FMCU – Federação Mundial de Cidades Unidas
GNV – Gás Natural Veicular
GT – Grupo de Trabalho
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
ICLEI – Internacional Council For Local Environmental Initiatives
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IULA – União internacional de autoridade locais
LI – Licença de Instalação
LO – Licença de Operação
LOM – Lei Orgânica Municipal
LP – Licença Prévia
LU – Licença Única
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MERCOCIDADES – Rede de Cooperação entre cidades que compõem o Mercosul

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMS Organização Mundial de Saúde

ONG – Organização Não Governamental

OP – Orçamento Participativo

PAEL – Programa de Apoio a Economia Local do Município de Porto Alegre

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PDDUA – Plano Diretor Desenvolvimento Urbano e Ambiental

PIB – Produto Interno Bruto

PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROCEMPA – Companhia de Processamento de Dados de Porto Alegre

PT – Partido dos Trabalhadores

RIA – Relatório de Impacto Ambiental

SAR – (*Specific AbsortionRafe*) Taxa de Absorção de Energia

SECAR – Secretaria de Captação de Recursos e Cooperação Internacional

SMAM – Secretaria Municipal do Meio Ambiente

SMC – Secretaria Municipal de Cultura

SMIC – Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio

SMOV – Secretaria Municipal de Obras e Viação

SMP – Serviço Móvel Pessoal

SMT – Secretaria Municipal de Transportes

SPM – Secretaria de Planejamento Municipal

UILA – União Internacional de Autoridades Locais

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre

URB-AL – Rede de Cidades da América Latina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 AS CIDADES NA GLOBALIZAÇÃO	16
2.1 A FORÇA SIMBÓLICA DA GLOBALIZAÇÃO	16
2.2 A ACELERAÇÃO DOS FLUXOS	18
2.3 AS EMPRESAS-REDE: ATUAÇÃO SIMULTÂNEA EM TODO O MUNDO.....	20
2.4 GIDDENS: O GLOBAL ESTRUTURANDO O LOCAL.....	22
2.5 SASKIA SASSEN: AS CIDADES: LOCAL DE REALIZAÇÃO DOS PROCESSOS GLOBAIS.....	26
2.6 CASTELLS: O ESPAÇO DE FLUXOS E O ESPAÇO DE LUGARES	31
2.7 A CIDADE COMO DIFERENTES REALIDADES SOCIAIS: O HABITAT DA VIDA HUMANA.....	35
3 CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE PORTO ALEGRE: 1989/2004 ...	40
3.1 DO LOCAL PARA O GLOBAL: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE.....	41
3.2 COMO FUNCIONA O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	47
3.3 OS CONSELHOS MUNICIPAIS	53
3.4 OS CONGRESSOS DA CIDADE	56
3.5 PORTO ALEGRE NAS REDES INTERNACIONAIS DE CIDADES	63
4 A MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO EM PORTO ALEGRE	72
4.1 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL.....	74
4.2 REGRAS PARA OS GRANDES EMPREENDIMENTOS	77
5 A NOVA REDE DE TELECOMUNICAÇÕES: AS REGRAS LOCAIS PARA EMPRESAS GLOBAIS	82
5.1 A INCERTEZA COMO FATOR DE MOBILIZAÇÃO	86
5.2 A MOBILIZAÇÃO PARA A CRIAÇÃO DE REGRAS PARA INSTALAÇÃO DE REDES	89
5.3 INDUÇÃO À AÇÃO CONSORCIADA ENTRE AS EMPRESAS	95
5.4 O PROJETO DOS TELECENTROS EM PORTO ALEGRE	100
5.5 ATLAS AMBIENTAL DE PORTO ALEGRE: O CONHECIMENTO COMO FERRAMENTA DE GESTÃO.....	104
6 CONCLUSÃO	110
REFERÊNCIAS	120
ANEXOS	124

1 INTRODUÇÃO

A análise do processo de globalização tem sido amplamente dominada por estudos que realçam a aceleração da circulação de capital e a capacidade de atuação simultânea em todo o mundo, ou no mundo mais integrado ao mercado mundial, o campo de atuação das chamadas empresas-rede. Essa aceleração sem precedentes foi possibilitada pelo desenvolvimento das tecnologias de telecomunicações e de informática, especialmente quando ambas convergiram e passou a ser possível a transmissão de dados instantânea de todo o tipo de informação, seja de texto ou de imagem.

Ao dispor da base tecnológica que lhe permite agir sobre um espaço-tempo instantâneo¹, a lógica dos fluxos globais não é a de estes serem contidos por qualquer tipo de entrave, o que fomenta um amplo processo de desregulamentação, ou, mais precisamente, estimula uma regulamentação apropriada para assegurar a sua livre circulação. Esse trabalho para a globalização fortalece o papel dos organismos internacionais que cada vez mais ampliam prerrogativas de regulação, como são o Banco Mundial, o FMI e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Mesmo que esses organismos tenham cada vez mais força e a façam valer sempre que suas normas, condições, regras e critérios de financiamento não sejam seguidos, como demonstra as condições impostas pelo FMI para financiar recursos para países em situação de crise, eles não possuem o monopólio desse trabalho. Para realizá-lo, é preciso o apoio ativo de governos nacionais, subnacionais e municipais, para ficar no âmbito dos governos, que são agentes efetivos na construção da globalização.

Quem ganha com o fomento regulatório adequado aos processos de globalização são os setores capazes de maximizar as vantagens políticas, organizacionais, tecnológicas e de fluidez que a (des)regulamentação possibilita (SANTOS, 2002), havendo uma forte pressão coordenada para que seja

¹ Há inúmeros exemplos possíveis: as aplicações financeiras que buscam, dia a dia, o lugar mais atraente seja em que continente for; as redes de televisão, que mantêm 24 horas ininterruptas de transmissão de notícias de todo o mundo, para todo o mundo; as marcas mundiais, presentes em todo o planeta; os lançamentos de mercadorias culturais, feitas, simultaneamente, em todos os continentes, como, recentemente, mostrou o lançamento do mais novo filme da série Star Wars, apresentado simultaneamente em milhares de salas no mundo; as manifestações sociais, como as realizadas durante a reunião do G-8 na Escócia (julho de 2005), que podem ser assistidas ao vivo pela internet, etc.

desconstruído “tudo que possa deter ou limitar o livre mercado de capitais e restringir a liberdade de mercado” (BAUMAN, 1999, p. 75) ². Mesmo que conceitos como “acumulação mundial” e “sistema mundial” tenham sido amplamente utilizados para caracterizar períodos precedentes, é na sociedade contemporânea que a sociedade global começa a predominar, sendo apresentada como “[...] uma determinação básica constitutiva [...] a totalidade na qual pouco a pouco o mais começa a parecer parte, segmento, elo, momento” (IANNI, 2002, p. 39).

Essa “totalidade”, no entanto, vem sendo composta por partes cada vez mais desiguais na acumulação de poder, acarretando uma extraordinária concentração também de riquezas: somente seis grupos que atuam em escala global (Levi Strauss, Altria Group, Inc., Siemens, Coca-Cola, Yum! Brands, McDonald’s Corp) faturaram US\$ 239,9 bilhões (apenas em 2002), o que representa um pouco menos do que a metade da soma do PIB de toda a África, com seus 53 países e mais de 783 milhões de habitantes (ESTADO DO MUNDO, 2004, p. 180). Essa concentração econômica tem sido acompanhada de uma concentração também da utilização dos recursos naturais em todo o planeta, com algumas economias nacionais exercendo uma verdadeira força centrípeta sobre esses.

Segundo o PNUD³ (2007/2008), por exemplo, enquanto apenas 13% da população do planeta vivem nas nações economicamente mais desenvolvidas, essas são responsáveis por mais da metade da emissão dos gases de efeito estufa. A globalização, assim, é um fenômeno de proporção e impacto tão significativo que as mudanças em curso, mesmo dentro de diferentes abordagens, são consideradas como penetrantes em todas as áreas da vida humana, desenhando e redesenhando identidades⁴.

² Segundo relatório da UNCTAD de 1999, disponível em: www.unctad.org/en/pub/ps1wir99.htm, as empresas internacionais lideram a produção internacional – entendendo-se por tal a produção de bens e serviços num dado país, controlada e gerida por empresas com sede em outro país – e esta liderança concentra-se cada vez mais nos países centrais. Cerca de 90% das 100 maiores empresas multinacionais estão sediadas nos países desenvolvidos. Com isto, também, a pressão dessas empresas no sentido da liberalização do investimento estrangeiro direto: das 145 alterações na regulação do investimento direto estrangeiro decretadas em todo o mundo em 1998, 136 foram no sentido de criar condições mais favoráveis ao investimento (apud SANTOS, 2002, p. 32).

³ Se todo o mundo seguisse a trajetória dos Estados Unidos nas emissões de CO₂, afirma o relatório, precisaríamos de nove planetas para absorver, a salvo, todos os gases que provocam o efeito estufa. Um residente médio dos Estados Unidos, por exemplo, é responsável pela emissão de 20,6 toneladas de gás carbônico por ano; um chinês médio, 3,8 toneladas e um etíope, apenas 0,1 tonelada; O crescimento per capita de emissão de CO₂ no Canadá desde 1990 (cinco toneladas) é maior do que o total de emissões per capita na China hoje (PNUD, 2007/2008).

⁴ IANNI (2002); SANTOS (2002 e 2008); HARVEY (1996); CASTELLS (2006); SASSEN (1998).

O interesse desta dissertação é o de analisar as formas de articulação entre os processos globais e o governo municipal de uma cidade que ao longo de 16 anos elegeu coalizões políticas comprometidas com a ampliação das formas de participação popular na gestão pública, tornando-se referência de democracia participativa. Para isso, é estudado o processo de construção da municipalização do licenciamento ambiental de Porto Alegre, regramento local que envolve o conjunto das atividades econômicas e de planejamento da cidade. Nesse processo, o governo municipal atuou como agente na construção de instâncias de participação dos cidadãos em decisões fundamentais para a organização da cidade, como o orçamento e o planejamento público, assim como na articulação de Redes de cidades para atuação em escala nacional e internacional. No processo de licenciamento ambiental, são avaliadas todas as atividades econômicas que pretendem se instalar na cidade e definidas as condicionantes para a autorização, ou indeferimento delas, ou, ainda, a sua adequação.

No âmbito do licenciamento ambiental é que foi conduzido o processo político e administrativo que resultou no estabelecimento de legislação e regras municipais, que disciplinaram a instalação das redes aéreas e subterrâneas necessárias para a implantação da infraestrutura requerida na operação das empresas de telecomunicações e transmissão de dados. Mesmo que a escala de atuação destas empresas seja tipicamente global, elas precisaram se adequar ao regramento local para instalarem-se na cidade e, apesar de disputarem mercado em todo o mundo entre si, tiveram que se submeter à exigência municipal de se consorciarem para lançar as suas redes.

Esta questão é pertinente para compreender, a partir da forma concreta de articulação entre os processos globais e os governos municipais, se a ação desses governos está reduzida à produção de políticas públicas destinadas a ajustar as cidades. Também a melhor posicioná-las diante dos fluxos necessários ao mercado, ou se podem construir alternativas capazes de valer-se das possibilidades abertas por essas novas tecnologias e colocá-las a serviço da cidadania.

A hipótese desta dissertação é a de que os governos municipais, no âmbito de um processo de democracia participativa, adquirem legitimidade e força política capaz de estabelecer as condicionantes para a instalação de empresas que atuam em escala global, mesmo aquelas que tecnológica e simbolicamente sejam expressivas do processo de globalização hegemônico, como as do setor de

telecomunicações. No caso de Porto Alegre, vê-se que a cidade vivenciou uma experiência que aponta para a possibilidade de construção de alternativas, o que implica buscar conhecer as circunstâncias políticas que tornam possível aos governos municipais acumular legitimidade e respaldo social suficientes para incorporar esses processos globais dentro das estratégias decididas pelas instâncias de participação local. A construção de parâmetros de segurança mais rigorosos do que os recomendados pelas normas internacionais para a instalação de Estações de Rádio-Base, como se vê mais adiante, foi possível em função da decisão política de assegurar uma boa cobertura de sinal para os celulares em Porto Alegre, sem abdicar de preservar a saúde dos cidadãos.

Assim, para testar a validade desta hipótese dissertarei sobre o processo de construção de instâncias de participação na cidade e a municipalização do licenciamento ambiental, sob o qual foi construído o regramento para a instalação das redes aéreas e subterrâneas de telecomunicações, que resultou numa legislação mais restritiva do que a utilizada maior parte do mundo.

Esse caso chama a atenção pelo fato de envolver a instalação de redes de infra-estrutura do setor que viabiliza a base técnica para a aceleração dos fluxos de transmissão de informação, fundamental para a construção simbólica da globalização e a sua aura de fugidia a regramentos locais⁵. Em razão de não haver consenso entre os estudiosos sobre em quais circunstâncias a exposição ao eletromagnetismo pode causar danos à saúde, o estabelecimento de regras baseadas no Princípio da Precaução torna a tomada de decisão do governo municipal ainda mais complexa.

Este caso parece suficientemente significativo para justificar o seu estudo mais detalhado, pois possui os seguintes elementos principais:

1. Trata de uma ação de regulação estatal no âmbito municipal de um setor econômico que atua simultaneamente em escala global e possui importância simbólica em toda a literatura sobre a globalização;

⁵ O regramento construído fez com que essas empresas, que disputam espaço em todo o mundo, tivessem que se consorciar em Porto Alegre para compartilhar o processo de execução das redes. O governo local decidia em quais locais interessava disponibilizar essas redes, invertendo a lógica de mercado e colocando essa infra-estrutura a serviço das estratégias de universalização do acesso aos serviços que essa tecnologia possibilita e garantindo a prevalência do princípio da precaução, já que ainda havia incertezas sobre perigos à saúde acarretados pela exposição às ondas eletromagnéticas. Além disso, o regramento racionaliza e reduz o impacto na infra-estrutura, na circulação de veículos e pedestres, e na ocupação do subsolo. Esse processo é apresentado mais adiante.

2. Fez com que as empresas que disputam mercado de forma intensa em todo o mundo tivessem que se consorciar em Porto Alegre para lançar as suas redes;

3. Ocorreu no âmbito dos procedimentos de licenciamento municipal e produziu soluções próprias que acabaram servindo de referência para outros municípios;

4. Induziu o compartilhamento, tanto das redes aéreas, quanto das subterrâneas, submetendo as empresas ao planejamento urbano municipal e não à lógica corporativa e de mercado;

5. Construiu limites para a emissão eletromagnética pelas Estações de Rádio Base muito mais rigorosos dos estabelecidos pelos organismos internacionais e adotados na maior parte do mundo;

6. As regras estabelecidas permitiram a construção da Infovia de Porto Alegre, rede pública municipal de telecomunicações, detentora do controle de mais de 300 km de rede de fibra ótica, disponíveis para realizar políticas públicas de inclusão digital e ofertar para novos interessados privados;

7. Houve um forte envolvimento dos cidadãos de vários bairros, que lideraram mobilizações e lutas, exigindo regras que restringisse ao máximo a instalação dessas redes, em razão das incertezas sobre as conseqüências à saúde que a exposição continuada ao eletromagnetismo pode causar.

Assim, o problema que a dissertação indaga diz respeito às circunstâncias políticas que tornaram possível ao governo municipal de Porto Alegre⁶ municipalizar o licenciamento ambiental e produzir regras próprias para a instalação de redes aéreas e subterrâneas para a infraestrutura de telecomunicações. Entre outras obrigações, as regras desta regulação municipal fizeram essas empresas, que atuam, simultaneamente, em todo o mundo e disputam fortemente o mercado mundial, se consorciarem para poderem operar na cidade. Para realizar essa pesquisa, será feita uma revisão da literatura sobre a globalização, notadamente no que trata das relações entre o global e o local, aqui compreendido como governos

⁶ É estudado o período em que a cidade de Porto Alegre foi governada pelos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores, que elegeu quatro governos em períodos consecutivos: Olívio Dutra (1989-1992); Tarso Genro (1992-1996); Raul Pont (1997-2000) e Tarso Genro/João Verle (2001-2004). No último período de governo, o prefeito eleito Tarso Genro foi indicado candidato pelo Partido dos Trabalhadores ao governo do estado, tendo que renunciar ao mandato de prefeito. Foi substituído pelo vice-prefeito eleito, João Verle. Esses governos se identificavam como "Administração Popular".

municipais. A pesquisa será realizada por meio de revisão da literatura sobre globalização, principalmente no que diz respeito à compreensão da relação dos processos globais com o local. Feito isso, serão apresentadas as formas de participação que foram construídas em Porto Alegre ao longo dos governos da Administração Popular, que constituem o contexto social e político no qual foi realizada a municipalização do licenciamento ambiental. Foi a municipalização do licenciamento que permitiu ao governo municipal de Porto Alegre estabelecer o regramento e as condições que precisam ser observadas para que as atividades econômicas se instalem na cidade, inclusive as empresas de telecomunicações⁷.

⁷ O licenciamento ambiental é o instrumento de gestão baseado na legislação ambiental. Ele orienta a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades que utilizam recursos socioambientais e econômicos potencialmente poluidores ou daqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação social e ambiental. As licenças são emitidas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAM), com base na Lei Municipal n°. 05/98. Na avaliação de viabilidade de atividades e empreendimentos, participam diversos órgãos municipais com competências específicas, como SPM, SMOV, SMT, SMIC, DEP, DMAE, DMLU, SMC, constituindo desta forma, uma comissão multidisciplinar.

2 AS CIDADES NA GLOBALIZAÇÃO

As diferentes abordagens sobre o fenômeno da globalização costumam associá-lo à aceleração dos fluxos possibilitada pelas tecnologias de transmissão de dados, sejam de telecomunicações ou de informática. Essa identificação é comum tanto para aqueles que compreendem a globalização como exacerbação do dinamismo típico das instituições capitalistas que se reformam para mais bem se adequarem aos ciclos de ampliação do mercado quanto para os que a consideram como demonstração empírica de que estamos entrando em outro tipo de ordem social. A sua força simbólica é tal que cada vez mais fica difícil pensar a realidade social sem fazer referência à globalização. Essa passa a contextualizar, impulsionar ou até mesmo explicar diferentes aspectos da vida contemporânea, ganhando muitas vezes uma aura fugidia, como se estivesse fora do alcance regra que possa significar algum tipo de limitação.

Essa naturalização das práticas associadas à globalização, tratada muitas vezes como se estivesse numa esfera fora do campo da luta social, esconde o intenso trabalho necessário para fazer com que esse processo se realize da forma como está sendo realizado. No entanto, a sua implementação exige um esforço sistemático em todos os níveis, inclusive no âmbito dos governos municipais. Por essa razão, é preciso não perder de vista, nos discursos sobre globalização, *quem fala e por quem fala*, o que implica buscar entender, conforme Bourdieu, as relações sociais e os interesses em disputa para dar sentido ao mundo social.

2.1 A FORÇA SIMBÓLICA DA GLOBALIZAÇÃO

A globalização tem sido amplamente utilizada como o fenômeno que explica ou contextualiza o conjunto de transformações em curso na sociedade. A sua força simbólica é tamanha que é possível encontrar conexões discursivas entre o termo globalização e quase todos os eventos econômicos, políticos, sociais e culturais contemporâneos. Há também uma grande amplitude explicativa para o termo globalização que, segundo Fortuna e Silva (2002, p. 419), passou a ser: “[...] uma

palavra que indica, não interpreta ou sintetiza. Indica o problema, não a chave da sua interpretação. Sinaliza uma nova realidade empírica, do fim do século XX”.

De forma ainda muito ampla, mas menos genérica, Boaventura Santos (2002, p. 83) define a globalização como o “[...] conjunto de relações sociais que se traduzem na intensificação das interações transnacionais, sejam elas práticas interestatais, práticas capitalistas globais ou práticas sociais e culturais transnacionais”.

Boaventura também propõe uma distinção entre *globalização de alta intensidade* e *globalização de baixa intensidade*, o que permite

[...] esclarecer as relações de poder desigual que subjazem aos diferentes modos de produção de globalização e que são, por isso, centrais na concepção de globalização aqui proposta. A globalização de baixa intensidade tende a dominar em situações em que as trocas são menos desiguais [...]. Pelo contrário, a globalização de alta intensidade tende a dominar em situações em que as trocas são muito desiguais e as diferenças de poder são grandes (SANTOS, 2002, p. 88-89).

Assim, Boaventura (2002), chama para a atenção para a necessidade de compreender a globalização para além dos fluxos e penetrar nas relações de poder e nas desigualdades que a idéia de uma sociedade global de um modo geral esconde.

Por sua vez, Thompsom e Hirst (2001) propõem a constituição de um tipo ideal ao qual deram o nome de “globalização forte”, que seria identificado com as posições dos defensores mais extremados da globalização. Para melhor distinguir o que seria uma nova economia global, das relações econômicas meramente extensivas e intensificadas, os autores realizaram detalhado estudo no qual são comparados os investimentos diretos, as exportações e importações feitas entre os países da OCDE e destes com os demais. O interesse de ambos é o de saber se é possível demonstrar, a partir dos fluxos de capitais na economia mundial, se estamos efetivamente dentro de uma economia globalizante ou, se o período atual é marcado por “[...] fortes tendências globalizantes” (HIRST; THOMPSOM, 2001, p. 32).

Ao avaliarem o conjunto desses dados, concluíram que é difícil determinar as tendências principais com base nas evidências disponíveis e chamam a atenção de que a distinção por eles proposta, com o objetivo de tornar os conceitos mais claros, “[...] esconde a combinação, possivelmente confusa entre os dois” (HIRST;

THOMPSON, 2001, p. 35). Isso porque, segundo eles, a economia globalizada rearticularia muitas características da economia inter-nacional⁸, tanto para transformá-las, quanto para reforçá-las. Essa conclusão dos autores demonstra a necessidade de se avançar para além do comércio e dos investimentos para apreender de forma mais abrangente o fenômeno da globalização.

2.2 A ACELERAÇÃO DOS FLUXOS

Mesmo que a expansão do capitalismo seja um processo que vem de longo curso, é com o desenvolvimento das tecnologias de telecomunicações e de informática que foi viabilizada a base técnica necessária para a transmissão instantânea de informações em escala mundial, tornando muito comum o estabelecimento de forte identidade entre a globalização e o desenvolvimento das tecnologias de transmissão de informação. São essas tecnologias que proporcionaram a base técnica capaz de viabilizar a aceleração das trocas de bens e símbolos que passam a circular em mobilidade e escala não possíveis até então.

Para Chesnais (1996), a ciência fundamental e a tecnologia nunca estiveram tão interpenetradas com a tecnologia industrial, de finalidade competitiva:

A teleinformática (às vezes chamada de “telemática”) surgiu da convergência entre os novos sistemas de telecomunicações por satélite e a acabo, as tecnologias de informatização e a microeletrônica. Ela abriu, às grandes empresas e aos bancos, maiores possibilidades de controlar a expansão de seus ativos em escala internacional e de reforçar o âmbito mundial de suas operações. (CHESNAIS, 1996, p. 28)

Identificar essa forte relação da globalização com o desenvolvimento das tecnologias de transmissão de informação, que permitiu a base técnica para uma aceleração sem precedentes no fluxo das trocas, tanto materiais, quanto simbólicas (CASTELLS, 2006; BOAVENTURA, 2002; CHESNAIS, 1996; GIDDENS, 1991; SASSEN, 1994; HARVEY, 1989), não significa dizer que a globalização deva ser compreendida como consequência do desenvolvimento tecnológico. Isso porque as

⁸ Eles definem economia internacional como “aquela em que as entidades principais são economias nacionais. O comércio e os investimentos produzem interconexões crescentes entre essas economias ainda nacionais. Um processo, como esse, envolve a maior integração de cada vez mais nações e atores econômicos em relações de mercado mundiais (THOMPSON e HIRST, 2001, p. 23).

identidades e interações sociais não são redutíveis aos instrumentos técnicos ou ao desenvolvimento da tecnologia. Ao tratar sobre como é construída a realidade, como é dado sentido ao mundo, Bourdieu sustenta que:

O poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem *gnoseológica*: o sentido imediato do mundo (e, em particular, do mundo social) supõe aquilo que Durkheim chama de *conformismo lógico* [...]. Os símbolos são instrumentos por excelência da “integração social”: enquanto instrumentos de conhecimento e de comunicação (cf. a análise durkheimiana de festa), eles tornam possível o *consensus* acerca do sentido do mundo social... (BOURDIEU, 1989, p. 9-10).

A aceleração do fluxo de capitais, assim, intensificou, simultaneamente, as trocas culturais numa escala que Bauman (1999) definiu como uma “[...] multifacetada transformação em curso dos parâmetros da condição humana” (p. 7). Isso seria capaz de alterar a forma de se compreender o mundo e, por conseguinte, de fragmentar e recriar territórios, construindo e reconstruindo a identidade individual e coletiva nas diferentes áreas penetradas pelos seus impactos. Isto torna mais complexo o esforço de compreensão da natureza das mudanças em curso, genericamente tratadas como globalização.

Para Boaventura Santos (2002), a questão colocada no debate sociológico é se a nova velocidade, as novas formas de interação econômicas, políticas e culturais e os novos conflitos produzidos pelas interações realizadas neste contexto podem ser consideradas um novo período e um novo modelo de desenvolvimento social. Para ele, estamos vivendo um:

[...] período do sistema mundial em transição [que] combina características próprias do sistema mundial moderno com outras que apontam para outras realidades sistêmicas ou extra-sistêmicas. Não se trata de uma mera justaposição de características modernas e emergentes já que a combinação entre elas altera a lógica interna de umas e outras (SANTOS, 2002, p. 89).

Mesmo que as abordagens sobre a natureza do fenômeno da globalização⁹ sejam distintas, as mudanças em curso são consideradas suficientemente relevantes

⁹ Alguns autores como Chesnais preferem utilizar a expressão “mundialização do capital”, dado que “corresponde mais exatamente à substância do termo inglês ‘globalização’, que traduz a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para atividades de serviços de adotar, por conta própria, um enfoque e conduta global” (CHESNAIS, 1996,

ao ponto de serem alçadas à condição de novo paradigma, por apresentarem elementos de uma nova situação política, econômica e cultural, na qual as empresas que operam simultaneamente em diferentes partes do planeta alcançam uma posição privilegiada.

2.3 AS EMPRESAS-REDE: ATUAÇÃO SIMULTÂNEA EM TODO O MUNDO

A apropriação e uso intensivo da revolução das comunicações pelas grandes empresas e pelo sistema financeiro permitiram o surgimento de empresas capazes de operar simultaneamente em todo o mundo – as chamadas empresas-rede – sem que precisem ter presença física nos lugares onde operam. Na definição de Michalet (apud CHESNAIS, 1996, p. 73), a companhia multinacional era apresentada como “[...] uma empresa (ou um grupo), em geral de grande porte que, a partir de uma base nacional, implantou várias filiais no exterior, seguindo uma estratégia e uma organização concebida em escala mundial”. Para Chesnais (1996), o que mais envelheceu dessa definição, é a menção à “implantação de filiais”, já que nas economias dominantes:

[...] houve uma fusão das estratégias de mercado e de racionalização da produção. A forma principal, se não única, de filial que ainda existe nos países industriais do centro é a de tipo montadora. Por sua vez, esse tipo de filial tende, cada vez mais, a se tornar parte de um conjunto maior, com fronteiras, muitas vezes, difíceis de determinar com precisão. (CHESNAIS, 1996, p. 75)

Isso altera o modo como se realizava a expansão das empresas pelo mundo. Para Chesnais (1996), mesmo que a empresa multinacional também atuasse a partir de um centro, ao não possuir base técnica para atuar simultaneamente em vários lugares e continentes, necessitava do estabelecimento de relações mais estreitas com os lugares onde se instalava, obrigando-se a estabelecer estratégias de identificação cultural e territorial com estes.

Diferentemente, as empresas-rede podem atuar e se deslocar com uma mobilidade até então não conhecida pelo capitalismo o que aporta uma

p. 17). Além disso, o termo mundialização, segundo ele, ajuda a diminuir a falta de nitidez conceitual dos termos “global” e “globalização”.

especificidade relevante neste período de globalização, mesmo que o capitalismo seja um modo de produção que tem se desenvolvido num “[...] incessante processo de mundialização de relações, processos e estruturas de dominação e apropriação, antagonismo e integração” (IANNI, 2002, p. 49).

Ao fazerem uma revisão do debate em curso sobre a globalização, David Held e Anthony McGrew (2001) produziram uma classificação dos autores, dividindo-os entre os céticos e os globalistas, realçando que cada um destes agrupamentos envolve posicionamentos distintos. Para os primeiros, a globalização não passa de um “[...] mito conveniente, que, em parte, ajuda a justificar e legitimar o projeto global e a consolidação do capitalismo anglo-americano nas principais regiões econômicas do mundo (p. 16), enquanto que para a interpretação dos globalistas é central “[...] uma concepção da mudança global que implica uma reordenação significativa dos princípios organizadores da vida social e da ordem mundial” (p. 21)¹⁰. Seja quando a globalização é compreendida como exacerbação do dinamismo típico das instituições capitalistas que se reformam para melhor se adequarem aos ciclos de ampliação do mercado; seja, quando é compreendida como um novo tipo de ordem social, há uma percepção comum de que algo novo está ocorrendo e que precisa ser compreendido.

Assim, interessa para o objeto desta dissertação, avançar na direção das respostas que estão sendo construídas para compreender as relações entre os processos globais e os governos municipais, já que as redes de infra-estrutura necessárias para a operação das empresas globais precisam ser lançadas em lugares e esses lugares são as cidades, com seus governos municipais, projetos e disputas sociais características. Nosso interesse, sobretudo, é saber qual a capacidade de atuação dos governos municipais nesse processo. Eles estão fadados apenas a agirem para estruturarem as cidades para melhor disputar espaço como “nós” dos fluxos que movem a economia globalizada? Ou, caso seja o global que estrutura o local, não resta outro espaço de ação aos interesses sociais em disputa no âmbito dos municípios fora da dinâmica produzida deste fora? Ou, ainda, em que condições políticas, sociais e administrativas, é possível aos governos locais

¹⁰ Entre os céticos, eles arrolam autores como Callinicos et al. (1994), Gordon (1988), Hirst (1997), Hoogvelt (1997), enquanto que entre os globalistas, identificam Harvey (1989), Giddens (1990), Robertson (1992), Hurrell e Woods (1995) e Rosenau (1997).

estabelecerem regras e definirem as formas que essas redes globais assumem nesses locais?

Para tratar dessas questões abordo, ainda, as posições desenvolvidas por Anthony Giddens, em seu livro *As Consequências da Modernidade*, de 1991; Saskia Sassen, em seu livro *As Cidades na Economia Mundial*, 1994 e Manuel Castells, em seu livro *A Sociedade em Rede*, de 2006¹¹, especialmente no que diz respeito aos seus estudos sobre os vínculos entre os processos de globalização e os arranjos políticos e institucionais necessários para que essas empresas que trabalham a globalização estejam presentes em todos os locais. Administrativa e politicamente, esses locais são as cidades, administradas por governos municipais e nos quais os diferentes grupos sociais disputam seus interesses. Trata-se, então de qual é o papel das cidades diante do fenômeno da globalização, o que pode muito bem ser retratado na relação entre o global e o local.

2.4 GIDDENS: O GLOBAL ESTRUTURANDO O LOCAL

Para Giddens, há uma percepção cada vez mais sentida de que “[...] estamos no limiar de uma nova era” (GIDDENS, 1991, p. 11), sendo que para designar essa transição, está sendo produzida “[...] uma estonteante variedade de termos”. Alguns indicam efetivamente a “emergência de um novo tipo de ordem social (tal como a “[...] sociedade de informação” ou a “[...] sociedade de consumo)” (p. 11). A sua caracterização, no entanto, é a de que estamos vivendo o período no qual as *conseqüências da modernidade* estão se “[...] tornando mais radicalizadas e universalizadas do que antes” (p. 13), indicando que o sentido das mudanças transita “[...] das instituições da modernidade rumo a um novo e diferente tipo de ordem social” (p. 52).

As bases sobre as quais as mudanças em curso estão ocorrendo tem como ponto de partida, na formulação de Giddens, a noção de “interpretação descontínua” do desenvolvimento moderno. As três características dessas discontinuidades para o autor (GIDDENS, 1991, p. 15-16) são: 1. o ritmo – a rapidez da mudança em condição de modernidade é extrema; 2. escopo da mudança – à medida que

¹¹ Ano de publicação da edição utilizada neste trabalho.

diferentes áreas do globo são postas em interconexão, ondas de transformação social penetram através de virtualmente toda a Terra; 3. a natureza intrínseca das instituições modernas – algumas formas sociais são próprias da modernidade como o estado-nação; outras, como o urbanismo, parecem ter continuidade, mas “na verdade” seus “princípios” ordenadores são completamente diferentes.

Para dar conta da forma como essa *nova e diferente ordem* produz as transformações sociais capazes de penetrar *virtualmente toda a terra*, Giddens desenvolve a noção de *desencaixe*, definida por ele como: “[...] o ‘deslocamento’ das relações sociais de contextos locais de interação e sua reestruturação através de extensões indefinidas de tempo-espaço” (GIDDENS, 1991, p. 29), retirando, assim, a “[...] atividade social dos contextos localizados, reorganizando as relações sociais através de grandes distâncias tempo-espaciais” (p. 58). Para ele “[...] a imagem evocada pelo desencaixe é mais apta a capturar os alinhamentos em mudança de tempo e espaço que são de importância fundamental para a mudança social em geral” (p. 30).

Os processos de globalização e as mudanças tempo-espaço ganham relevância tão central na análise de Giddens, o que o leva a afirmar:

[...] a importância indevida que os sociólogos tem conferido à idéia de “sociedade”, no que ela significa um sistema limitado”, deveria ser substituída por um ponto de partida que se concentra em analisar como a vida social é ordenada através do tempo e do espaço – na problemática do distanciamento tempo-espaço. (GIDDENS 1991, p. 69)

Isso porque, “[...] a estrutura conceitual do distanciamento tempo-espaço dirige nossa atenção às complexas relações entre *envolvimentos locais* e *interação* (circunstâncias de co-presença) e *interação através da distância* (as conexões de presença e ausência)” (GIDDENS, 1991, p. 69). O que implica dizer que as “[...] relações entre formas sociais e eventos locais e distantes se tornam correspondentemente ‘alongadas’” (p. 69). É esse processo de alongamento que define a essência da globalização, definida por ele como a “[...] intensificação de relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa” (p. 69).

Entre outras implicações, ele chama a atenção para o fato de que o estudo das cidades deve levar em conta que os eventos ocorridos na vizinhança tendem a

ser influenciados por fatores distantes. Ao modelar os acontecimentos locais, os eventos distantes produzem transformações no local, que são entendidas pelo autor como “[...] tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e do espaço” (GIDDENS, 1991, p. 70). Essa modelagem dos acontecimentos locais por eventos distantes implica que qualquer estudioso das cidades, seja onde for, “[...] está ciente de que o que ocorre na vizinhança local tende a ser influenciado por fatores – tais como dinheiro mundial e mercados de bens – operando a uma distância indefinida da vizinhança em questão” (p.70).

Para Giddens, assim, é essa vinculação de “[...] práticas locais a relações sociais globalizadas, [que] organizam os aspectos principais da vida cotidiana” (GIDDENS, 1991, p.83), o que o faz compreender que o local é fundamentalmente estruturado pelo global. Ao tratar do lugar¹² na modernidade, Giddens identifica que há um processo em curso no qual o espaço é arrancado do tempo “[...] fomentando relações entre outros ‘ausentes’, localmente distantes de qualquer situação dada ou interação face a face” (p. 27). Isso torna o lugar “[...] fantasmagórico: isto é, os locais são completamente penetrados e moldados em termos de influências sociais bem distantes deles” (p. 27). Essas influências, segundo o autor, são mais do que sugestões e linhas de força que incidem sobre o local, mas o estruturam: “[...] O que estrutura o local não é simplesmente o que está presente na cena; a ‘forma visível’ do local oculta as relações distanciadas que determinam sua natureza” (p. 27).

O lugar se torna fantasmagórico por ser “des-locado” na modernidade, como se ele fosse passageiro do carro de Jagrená¹³, imagem utilizada pelo autor para diferenciar a velocidade da modernidade com a fixidez da tradição. Para realçar a força do movimento, Giddens afirma que “[...] o carro de Jagrená esmaga os que lhe resistem, e embora ele às vezes pareça ter um rumo determinado, há momentos em que ele guina erraticamente para direções que não podemos prever” (GIDDENS, 1991, p. 140).

A compreensão do autor sobre a característica da modernidade de deslocar o lugar e torná-lo algo “fantasmagórico”¹⁴ em razão da primazia das relações com

¹² Para Giddens, “lugar” é “melhor conceitualizado por meio da idéia de localidade, que se refere ao cenário físico da atividade social como situado geograficamente” (GIDDENS, 1991, p. 26-7).

¹³ Conforme Giddens, “o carro de Jagrená é uma máquina em movimento e enorme potência que, coletivamente como seres humanos, podemos guiar até certo ponto, mas que também ameaça escapar de nosso controle e poderia se espatifar” (GIDDENS, 1991, p. 140).

¹⁴ Alusão feita à imagem utilizada por Marx ao tratar da forma mercadoria que esconde as relações sociais que lhe produzem. Para ele “uma relação social definida, estabelecida entre homens, assume

outros “ausentes”, suscita a colocação de algumas observações críticas que são tratadas mais adiante.

Resta ainda saber como, para o autor, as relações sociais globalizadas penetram no local e organizam *aspectos principais da vida cotidiana*. Para dar conta desse processo, ele desenvolve a noção de *confiança* e *reencaixe*. Para ele, a *confiança nos sistemas abstratos* é um dos fatores que compõe a “[...] natureza das instituições modernas” (GIDDENS, 1991, p. 87), que pode assumir tanto a forma de compromissos com rosto (quando é com pessoas), quanto sem rosto (quando é em sistemas). O reencaixe, por sua vez, diz respeito a processos “[...] por meio dos quais compromissos sem rosto são mantidos ou transformados por presença com rosto” (p. 91). É no momento em que os processos abstratos (sem rosto) ganham concretude e se personificam por meio de seus representantes e precisam se relacionar com os governos dos locais nos quais desejam se instalar que Giddens identifica como os *pontos de acesso*, pontos de conexão entre indivíduos ou coletividades de leigos e os representantes de sistemas abstratos. São lugares de vulnerabilidade para os sistemas abstratos, mas também junções nas quais a confiança pode ser mantida ou reforçada (p. 91).

As reflexões de Giddens suscitam que alguns questionamentos sejam colocados, como: se o lugar oculta relações distanciadas, se a forma como essas relações *estruturam o local* não escondem elas próprias relações sociais que estruturam esses lugares de acordo com os seus interesses. A imagem do carro de Jagrená, que ‘esmaga os que lhe resistem’, não indica uma formulação rígida e algo impermeável à ação da agência humana, muito próxima às estruturas que Giddens tão convincentemente criticou? Antes de problematizar a compreensão de Giddens, é importante considerar como Saskia Sassen compreende o papel das cidades na globalização.

a forma fantasmagórica de uma relação entre coisas. Para encontrar um símile, temos de recorrer à região nebulosa da crença [...] a mercadoria é misteriosa simplesmente por encobrir as características sociais do próprio trabalho dos homens, apresentando-as como características materiais e propriedades sociais inerentes aos produtos do trabalho” (MARX, 1980, p. 81).

2.5 SASKIA SASSEN: AS CIDADES: LOCAL DE REALIZAÇÃO DOS PROCESSOS GLOBAIS

A análise feita por Sassen busca compreender, utilizando-se do “[...] estudo da cidade como local determinado onde estão ocorrendo processos globais” (SASSEN, 1994, p. 13), a “[...] interseção do global e do local no mundo de hoje e no de amanhã.” (p. 13). Erroneamente, segundo Sassen, o “[...] enorme desenvolvimento das telecomunicações e a ascendência das indústrias da informação levaram analistas e políticos proclamar o fim das cidades [...] como entidades econômicas” (p. 13). Essa obsolescência das cidades seria uma consequência do

[...] crescimento das indústrias da informação [que] possibilitou que muitos dados sejam transmitidos instantaneamente a todo o planeta. A Globalização da atividade econômica sugere que o lugar – sobretudo o tipo de lugar representado pelas cidades – já não tem mais importância. (SASSEN, 1994, p. 13)

Ao contrário disso, Sassen afirma que de forma articulada à dispersão das atividades econômicas estão surgindo “[...] novas formas de centralização territorial relativas ao gerenciamento no nível dos altos escalões e ao controle das operações” (SASSEN, 1994, p. 13). O que a faz identificar uma situação diferente das anteriores, mesmo que há muito haja “[...] um sistema econômico internacional e uma economia mundial há muitos séculos” (p. 11).

Mesmo que estejamos assistindo a formação de “[...] espaços transnacionais nos quais se desenvolve a atividade econômica e onde os governos exercem um papel mínimo”, Sassen (1994) chama a atenção para o fato de que esses espaços são “[...] localizados em territórios nacionais e controlados por Estados-Nação soberanos”; não havendo nenhuma “[...] entidade que se possa chamar de economia global situada ‘lá fora’, em um espaço que existe fora do âmbito dos Estados-Nação” (SASSEN, 1994, p. 12). Com essa forma de abordagem, a localização – entendida como o espaço social no qual os processos de globalização se realizam – ganha maior relevância na análise da globalização.

Para enfrentar essa articulação entre os processos globais e os lugares nos quais eles são materializados, a autora propõe o conceito de “cidades globais”, que, segundo ela, está sustentado na “[...] prática de pesquisa que se apóia na interseção

da macroanálise e da etnografia”. O conceito de cidade global¹⁵ “[...] pressupõe que os processos globais, desde a estruturação dos mercados financeiros globais até o rápido crescimento do investimento estrangeiro direto, podem ser estudados através de determinadas formas pelas quais eles se materializam em vários lugares” (SASSEN, 1994, p. 12).

Essa preocupação em compreender a globalização para além dos fluxos e transferências instantâneas de informação e dinheiro, ou ainda, da “[...] neutralização da distância através da telemática”, faz a autora chamar a atenção para “[...] os processos, atividades e infra-estrutura material que são fundamentais para a implementação da globalização” (SASSEN, 1994, p. 14). Para ela, a ausência dessa dimensão no estudo do fenômeno “[...] só serviu para distorcer o papel exercido pelas grandes cidades na atual fase dessa mesma globalização” (p. 15). A ideia de economia global que dominou todos os círculos, tanto da mídia, quanto o político, é o da “[...] transferência instantânea do dinheiro em todo o globo, a economia da informação, a neutralização da distância através da telemática” (p. 14), faltando nesses “[...] modelos abstratos os processos, atividades e infra-estrutura material fundamentais para a implantação da globalização” (p. 14).

Sendo assim, esse fluxo do capital através do mundo “[...] dá origem a formas específicas de articulação entre diferentes áreas geográficas”, assim como transforma o “[...] papel desempenhado por tais áreas na economia mundial” (SASSEN, 1994, p. 15). Segundo tal autora, tratar as cidades no estudo da internacionalização econômica acrescenta duas importantes dimensões:

Em primeiro lugar, essa inclusão introduz, no conceito de Estado-Nação, uma variedade de componentes que pode ser significativos para a compreensão da atividade econômica internacional. Em segundo lugar, desloca o enfoque do poder exercido pelas grandes corporações em relação aos governos e às economias para o âmbito das atividades e arranjos organizacionais necessários à implementação e manutenção de uma rede global... (SASSEN, 1994, p. 16).

Há ainda uma terceira razão, que é a de “[...] contribuir para focar o lugar e a ordem urbana social e política associada a essas atividades” (SASSEN, 1994, p. 16), abordagem que está preocupada em encontrar os vínculos entre os processos de

¹⁵ As cidades globais são lugares-chave para os serviços avançados e para as telecomunicações necessárias à implantação e ao gerenciamento das operações econômicas globais. Elas também tendem a concentrar as matrizes das empresas, sobretudo daquelas que operam em mais de um país (SASSEN, 1994, p. 35).

globalização e os arranjos políticos e institucionais necessários para que as empresas e demais setores que trabalham a globalização possam estar presentes, fisicamente, nos diferentes lugares, nas diferentes cidades. Ao enfatizar essa dimensão, a autora dá aos processos de globalização uma nova configuração, compreendendo-os como

[...] complexos de produção concretos, situados em lugares específicos, e que contêm uma multiplicidade de atividades e interesses, muitos dos quais desligados de processos globais. Focalizar as cidades permite-nos especificar uma geografia dos lugares estratégicos em escala global, bem como as microgeografias e a política presentes nesses lugares. (SASSEN, 1994, p. 16)

Para além dos sistemas abstratos, muito centrados nos fluxos financeiros, de informações, de imagens e de cultura, Sassen compreende as transformações na economia mundial produzidas pela globalização como suscitando a “renovada importância das grandes cidades como locais destinados a certos tipos de atividades e funções” (1994, p. 16). Para ela, é:

[...] precisamente a combinação da dispersão global das atividades econômicas e da integração global, mediante uma concentração contínua do controle econômico e da propriedade, que tem contribuído para o papel estratégico desempenhado por certas grandes cidades. (SASSEN, 1994, p. 16)

A globalização, assim, produz uma geografia peculiar: ao consolidar processos de estruturação de mercados financeiros globais e investimentos estrangeiros diretos, são criados espaços de interseção do global com o local. Esses processos globais afetam a estrutura social das cidades, que adquirem novas formas de centralização territorial:

[...] os mercados nacionais globais, bem como as operações integradas, requerem lugares centrais, onde se exerça o trabalho de globalização. Além disso, as indústrias da informação necessitam de uma vasta infra-estrutura física que contenha nós estratégicos, com uma hiperconcentração em determinadas mãos. (SASSEN, 1998, p. 13 apud PIRES, 2001, p. 158)

Segundo a autora, as cidades globais precisam de um grau de densidade econômica e técnica para se constituírem em “nó estratégico”. As cidades que são elevadas a este patamar ganham em poder e acabam por estabelecer funções hierárquicas em relação às demais, podendo ser consideradas como as “cidades

globais”. Para adquirirem o status de cidade global, Sassen indica que além das suas funções tradicionais, as cidades precisam ser: 1) pontos de comando e organização da economia mundial; 2) lugares e mercados fundamentais para as indústrias de destaque do atual período, isto é, as finanças e os serviços especializados destinados às empresas; 3) lugares de produção fundamentais para as indústrias, incluindo a produção de inovações (SASSEN, 1994, p. 17).

O nível de densidade exigido para que as cidades possam atender às exigências necessárias para se tornarem cidades globais é de tal magnitude que acaba sendo constituído um vasto território que se tornou cada vez mais periférico e cada vez mais excluído dos grandes processos econômicos que alimentam o crescimento na nova economia global (SASSEN, 1994, p. 17). O que produz novas hierarquias e desigualdades que se superpõem às já existentes, pois as formas de *controle das funções fundamentais* desses processos globais mantêm um forte padrão de concentração¹⁶. Essa concentração é produzida simultaneamente à “[...] dispersão geográfica das fábricas, escritórios e instalações destinadas à prestação de serviços e à integração de um número crescente de mercados de ações no mundo...” (p. 36).

Essa simultaneidade entre a dispersão dos postos avançados de realização dos processos globais, com a concentração dos postos de comando desses processos, aponta para a “[...] separação ou desarticulação entre as cidades e setores existentes nessas cidades que se articulam com a economia global e setores em que isso não ocorre” (SASSEN, 1994, p. 56).

A autora ainda afirma que as mudanças em curso são de tal significado que os estudiosos no destino das cidades devem repensar os “[...] conceitos tradicionais das cidades como subunidades de seus Estados-Nação”, assim como reavaliar a “[...] importância da geografia em nosso mundo social” (SASSEN, 1994, p. 12), já que o impacto desses processos globais está transformando “[...] radicalmente a estrutura social das próprias cidades” (p. 12). Isso porque a realização desse mercado global requer “[...] lugares centrais, onde se exerça o trabalho de

¹⁶ Por exemplo, a distribuição, em escala mundial, dos cem maiores bancos e das 25 maiores instituições que operam com títulos mostra que o Japão, os Estados Unidos e o Reino Unido respondiam por 39 e 23 de cada uma dessas instituições, respectivamente (SASSEN, 1994, p. 38). Dos cem maiores bancos, em 1991, a distribuição era a seguinte: Japão (27); Estados Unidos (7); Reino Unido (5) e os demais países (61). Entre as 25 maiores empresas de títulos, a distribuição no mesmo ano era a seguinte: Japão (10); Estados Unidos (11); Reino Unido (2) e os demais países (2). Fonte: *The Wall Street Journal*, in: SASSEN (1994, p. 38).

globalização” (p. 13), o que, conseqüentemente, implica que as cidades que não cumprem essa função de locais estratégicos para o processo de globalização “[...] tendem, em parte, a desconectar-se de sua região” (p. 72).

As cidades, assim, ressurgiram “[...] como lugares estratégicos para a teorização de um amplo conjunto de processos sociais, econômicos e políticos, fundamentais para a era presente” (SASSEN, 1994, p. 20), o que implica para a autora a necessidade de um “[...] reposicionamento da cidade no espaço da política” (SASSEN, 1994, p. 20), na qual a

[...] ênfase se coloca para a prática do controle global: o trabalho de produzir e reproduzir a organização e o gerenciamento de um sistema global de produção e de um mercado global para as finanças, ambos sob condição de concentração econômica. (SASSEN, 1994, p. 101)

Ou seja, as condições para a emergência de cidades globais constituem uma nova forma de desenhar a geografia do centro e da periferia, já que para ela: “[...] os lugares que não se encaixam nessa nova rede de auto-estradas digitais passam a pertencer à periferia” (SASSEN, 1994, p. 123).

Ao focalizar as cidades, Sassen demonstra que ao invés de tornar as cidades obsoletas, o trabalho de produção da globalização exige lugares com características específicas para se credenciarem a exercer o papel de centro dinâmico “nós” dessas redes. Com a função de centro, ou periferia, a autora recupera a centralidade do estudo das cidades e aponta as suas novas funções nesta nova geografia política global, mas a sua análise, focada nas formas de constituição da economia global, não dá conta de explicar as inúmeras manifestações de resistência e busca de alternativas que estão sendo produzidas em diferentes lugares.

A questão que se coloca é como se realiza o momento no qual o trabalho de globalização, ao precisar ganhar forma material nas cidades, é submetido à discussão pública e é confrontado com regramentos municipais? Ou, ainda, para as cidades que não possuem as características necessárias definidas por Sassen para se constituírem em cidades globais resta alguma possibilidade que não seja se constituir em periferia do mercado mundial?

2.6 CASTELLS: O ESPAÇO DE FLUXOS E O ESPAÇO DE LUGARES

Para Castells (2006), está acontecendo “[...] uma revolução tecnológica concentrada nas tecnologias da informação”, que “[...] começou a remodelar a base material da sociedade em ritmo acelerado” (CASTELLS, 2006, p. 39) e está penetrando em “[...] todas as esferas da atividade humana” (p. 43). Para ele, essa revolução tecnológica é caracterizada pela aplicação do conhecimento e da informação para a “[...] geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e seu uso¹⁷” (p. 69). Essa realimentação entre a inovação e seu uso é tão relevante na análise de Castells que ele afirma que pela “[...] primeira vez na história, a mente humana é uma força direta de produção, não apenas um elemento decisivo no sistema produtivo” (p. 69).

Apesar de identificar no desenvolvimento das tecnologias de informação um impacto suficiente para remodelar a base material da sociedade, o autor afirma que isso não pode ser visto como determinismo tecnológico. Segundo ele, um dilema “[...] provavelmente infundado, dado que a tecnologia é a sociedade, e a sociedade não pode ser entendida ou representada sem suas ferramentas tecnológicas” (CASTELLS, 2006, p. 43). Ele chama a atenção ainda para o fato de que é importante para a compreensão da relação entre tecnologia e a sociedade saber:

[...] que o papel do Estado, seja interrompendo, seja promovendo, seja liderando a inovação tecnológica, é um fatos decisivo no processo geral, à medida que expressa e organiza as forças sociais dominantes em um espaço e uma época determinados. (CASTELLS, 2006, p. 49)

Entre outras razões, porque as instituições sociais são “[...] constituídas para impor o cumprimento das relações de poder¹⁸ existentes em cada período histórico, inclusive os controles, limites e contratos sociais conseguidos nas lutas pelo poder” (CASTELLS, 2006, p. 51-2). Desta forma, a revolução das tecnologias de informação

¹⁷ Para Castells, “a difusão da tecnologia amplifica seu poder de forma de forma infinita, à medida que os usuários apropriam-se dela e a redefinem. As novas tecnologias da informação não são simplesmente ferramentas a serem aplicadas, mas processos a serem desenvolvidos” (CASTELLS, 2006, p. 69).

¹⁸ Castells define *poder* como “aquela relação entre sujeitos humanos que, com base na produção e na experiência, impõe a vontade de alguns sobre os outros pelo emprego potencial ou real de violência física ou simbólica” (CASTELLS, 2006, p. 51).

é tão relevante quanto são os “[...] atos das instituições públicas no patrocínio, na restrição e na formação do livre comércio, e no posicionamento nos governos no apoio a esses personagens econômicos cujos interesses representam” (p. 157).

A produção de uma nova economia – Castells caracteriza como informacional, global e em rede ¹⁹ –, não teria sido possível sem os alicerces construídos por agentes decisivos nesse processo de globalização

[...] os governos e, em especial, os governos dos países mais ricos, o G-7, e suas instituições internacionais auxiliares, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio. Três políticas inter-relacionadas construíram os alicerces da globalização: a desregulamentação das atividades econômicas domésticas (que começou com os mercados financeiros; a liberalização do comércio e dos investimentos internacionais e a privatização das empresas públicas (quase sempre vendidas a investidores estrangeiros). (CASTELLS, 2006, p. 178)

A economia global, assim, não é resultado nem das tecnologias de transmissão de informação, nem dos governos, nem dos mercados; tampouco das instituições internacionais como o FMI, o Banco Mundial, ou a OMC, por exemplo, mas da “[...] interação entre mercados e governos e instituições financeiras agindo em nome do mercado – ou de sua idéia do que devem ser os mercados” (CASTELLS, 2006, p. 176). Como essa interação é realizada de acordo com os interesses dos mercados, e, embora, a “[...] economia informacional afete o mundo inteiro e, nesse sentido, seja global mesmo, a maior parte das pessoas do planeta não trabalha para a economia informacional/global nem compra seus produtos” (p. 176). Não obstante, todos os “[...] processos econômicos e sociais relacionam-se à lógica da estrutura dominante nessa economia” (p. 176). Dessa forma, não é de se estranhar que a regulação realizada pelos governos seja em grande parte “[...] regulação para a globalização” (p. 181).

Para Castells, a economia “[...] global/informacional é organizada em torno de controle e comando capazes de coordenar, inovar e gerenciar as atividades

¹⁹ Essas são as características fundamentais, segundo Castells, dessa nova economia, na sua definição ela é "*informacional* porque a produtividade e a competitividade de unidades ou agentes nessa economia (sejam empresas, regiões ou nações) dependem basicamente de sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimento. É *global* porque as principais atividades produtivas, o consumo e a circulação, assim como seus componentes (capital, trabalho, matéria-prima, administração, informação, tecnologia e mercados) estão organizados em escala global, diretamente ou mediante uma rede de conexões entre agentes econômicos. É *rede* porque, nas novas condições históricas, a produtividade é gerada, e a concorrência é feita em uma rede global de interação entre redes empresariais" (CASTELLS, 2006, p. 119).

interligadas das redes de empresas” (CASTELLS, 2006, p. 469), sendo que os serviços necessários para essa operação global²⁰, que estão “[...] no cerne de todos os processos econômicos” podem ser reduzidos “[...] à geração de conhecimentos e a fluxos da informação” (p. 469). Essa definição pode intuir um modelo espacial no qual a localização desses serviços seria dispersa pelo globo, mas para ela, ao contrário, o modelo é “[...] caracterizado pela dispersão e concentração simultânea de serviços avançados” (p. 469), numa conclusão idêntica à formulada por Sassen.

No entanto, a compreensão de como o fenômeno da cidade global redesenha as hierarquias “[...] não pode ser reduzido a algumas cidades no topo da hierarquia” (CASTELLS, 2006, p. 470), já que ele compreende a cidade global como um “[...] processo que conecta serviços avançados, centros produtores e mercados em uma rede global com intensidade diferente e em diferente escala, dependendo da relativa importância das atividades localizadas em cada área *vis-à-vis* a rede global (p. 470).

O desenho dessas redes depende de cada país e a sua forma de reprodução é por meio de “[...] centros locais e regionais, de forma que o sistema todo fique conectado em âmbito global” (CASTELLS, 2006, p. 471), o que significa que as “[...] regiões e as localidades não desaparecem, mas ficam integradas nas redes internacionais que ligam seus setores mais dinâmicos” (p. 469). A hierarquia estabelecida na rede “[...] não é de forma alguma garantida ou estável: está sujeita à concorrência acirrada entre as cidades...” (p. 473). Isso faz com que, embora a “[...] localização real dos centros de alto nível em cada período seja decisiva para a distribuição da riqueza e do poder no mundo, sob a perspectiva da lógica espacial do novo sistema, o que importa é a versatilidade de suas redes”. (p. 476)

Para o autor, a cidade global não é um lugar, mas um “processo”, fazendo com que as hierarquias territoriais também devem ser compreendidas como tal, já que elas “[...] podem ser misturadas e até revertidas, à medida que o setor se expande pelo mundo e conforme a concorrência intensifica ou enfraquece aglomerações inteiras” (CASTELLS, 2006, p. 481). Mesmo que seja grande o impacto causado pela “[...] interação entre a nova tecnologia da informação e os processos atuais de transformação social nas cidades e no espaço” (p. 487), ao ponto de acarretar inúmeras transformações no meio urbano, Castells não identifica

²⁰ Castells arrola como exemplo desses serviços “finanças, seguros, bens imobiliários, consultorias, serviços de assessoria jurídica, propaganda, projetos, *marketing*, relações públicas, segurança, coleta de informações e gerenciamento de sistemas de informação, bem como P&D e inovação científica” (CASTELLS, 2006, p. 469).

um padrão único nessas transformações, pois essas “[...] dependem das características dos contextos históricos, territoriais e institucionais” (p. 487).

Como é a interação que assume papel decisivo nas transformações produzidas nas cidades e no espaço, antes de avançar na formulação que me parece a mais relevante para o objeto deste estudo, cabe expor resumidamente a compreensão de *espaço de fluxos*²¹ e *espaço de lugares*. Para Castells:

O espaço de fluxos não permeia toda a esfera da experiência humana na sociedade em rede. Sem dúvida, a grande maioria das pessoas nas sociedades tradicionais bem como nas desenvolvidas vive em lugares e, portanto, percebe seu espaço com base no lugar. *Um lugar é um local cuja forma, função e significado são independentes dentro das fronteiras da contigüidade física.* (CASTELLS, 2006, p. 512)

Assim, “[...] lugares não são necessariamente comunidades, embora possam contribuir para a sua formação [...]. É exatamente porque suas qualidades físicas/simbólicas os tornam diferentes que eles são lugares” (CASTELLS, 2006, p. 515-516). Nesse ponto da sua reflexão, há uma distinção entre espaço de fluxos e espaço de lugares e afirma que “[...] as relações entre o espaço de fluxos e o espaço de lugares, entre globalização e localização simultâneas não implica um resultado determinado” (CASTELLS, 2006, p. 517). Entretanto, o fato de não haver um resultado previamente determinado não significa que a lógica dos espaços de fluxos seja vista pelo autor como em simetria com a do espaço de lugares. Para ele, mesmo que as pessoas vivam em lugares²², a

[...] função e o poder em nossas sociedades estão organizados no espaço de fluxos, a dominação estrutural de sua lógica altera de forma fundamental o significado e a dinâmica dos lugares. A experiência, por estar relacionada a lugares, fica abstraída do poder, e o significado é cada vez mais separado do conhecimento. Segue “uma esquizofrenia estrutural entre duas lógicas espaciais que ameaça romper os canais de comunicação da sociedade.” (CASTELLS, 2006, p. 517)

²¹ Para Castells, “o espaço de fluxos é a organização material das práticas sociais de tempo compartilhado que funcionam por meio de fluxos”. Por fluxos, ele entende “as seqüências intencionais, repetitivas e programáveis de intercâmbio e interação entre posições fisicamente desarticuladas, mantidas por atores sociais nas estruturas econômica, política e simbólica da sociedade” (CASTELLS, 2006, p. 501).

²² A exceção é a “nova elite política-empresarial-tecnocrática [que] realmente cria espaços exclusivos tão segregados e distantes do conjunto da cidade em geral, quanto os bairros burgueses da sociedade industrial, mas como a classe profissional é bem maior, e escala maior” (CASTELLS, 2006, p. 490).

Para o autor, os processos sociais que predominam são definidos pela “[...] base material construída em redes [...]” que acabam “[...] dando forma à própria estrutura social”. Isso porque a própria forma de constituição dessas redes, quem elas conectam e quem permanece desconectado, é a uma “[...] fonte de drástica reorganização das relações de poder” (CASTELLS, 2006, p. 566-567). A lógica de redes é tão relevante na compreensão da sociedade, que ele afirma, que ela “[...] gera uma determinação social em nível mais alto que a dos interesses sociais específicos expressos por meio das redes: o poder dos fluxos é mais importante que os fluxos de poder” (p. 565). Daí deriva a sua definição da sociedade contemporânea como uma sociedade em rede “[...] caracterizada pela primazia da morfologia social sobre a ação social” (p. 565).

2.7 A CIDADE COMO DIFERENTES REALIDADES SOCIAIS: O HABITAT DA VIDA HUMANA

As formas como será realizada a interação entre os processos de globalização e os locais onde eles se realizam dependem do tipo de pacto político estabelecido entre os diferentes setores que disputam os serviços, a infra-estrutura, o orçamento e os benefícios que as funções urbanas podem lhes oportunizar. Os governos municipais, à frente dessa fração do estado, são agentes políticos efetivos dessa disputa, podendo atuar para organizar a cidade de forma a colocá-la a serviço das necessidades da globalização hegemônica, seja na função de centro, ou aceitando o papel de periferia do processo; ou fazer com que por meio de forte estímulo para a emergência de espaços de democracia participativa, sejam criadas as condições para “[...] transformar a cidadania abstrata, facilmente falsificável e inseqüente, num exercício de reciprocidade concreta” (SANTOS, 2008, p. 368) entre o Estado e os diferentes setores sociais, visando “[...] construir um pacto político de inclusão assente na cidadania” (SANTOS, 2008, p. 368).

Ou seja, o discurso que trata das cidades como destinadas à disputa de inserção nos processos de globalização pretende dar unidade aquilo que é socialmente cindido. É a correlação das forças em disputa que definirá as opções predominantes e, portanto, as formas como será realizada a interação entre os

processos orientados pela lógica global dominante, com a lógica de inserção nesse global dominante localmente. Como processo político e social, essa interação não está previamente resolvida, podendo os agentes envolvidos aceitar as tendências dominantes, que ampliam as desigualdades como já vimos; ou buscar construir alternativas capazes de incorporá-las em estratégias que coloquem essas redes ao alcance dos setores tradicionalmente excluídos.

Se a função das cidades na globalização for a de competir com as demais para se constituir em “nó” – lugar estratégico para a realização dos fluxos econômicos globais –, apenas algumas cidades poderão assumir papel funcional relevante nela. Para alcançar isso, a implicação prática será a de definir as suas estratégias, aplicar seus recursos econômicos e organizar toda a sua infra-estrutura material e cultural de acordo com os critérios e os padrões adequados para a sua inserção funcional nesses fluxos globais. Neste caso, a estratégia das elites locais será construída para viabilizar o cumprimento dessa função. Ao tratar dessa questão, Harvey (1989) descreveu algumas dessas condições:

A necessidade de informações precisas e comunicações rápidas enfatizou o papel das chamadas “cidades mundiais” no sistema financeiro e corporativo (centros equipados com teleportos, aeroportos, ligações de comunicação fixas, bem como com um amplo conjunto de serviços financeiros, legais, comerciais e infra-estruturais). (HARVEY, 1989, p. 266)

As condições são de tal grandeza que para serem realizadas exigem uma mobilização de recursos financeiros e culturais tal que só podem ser alcançados caso haja determinação das elites dirigentes no cumprimento dessa estratégia:

As elites dirigentes locais podem, por exemplo, implementar estratégias de controle da mão-de-obra local, de melhoria de habilidades, de fornecimento de infra-estrutura, de política fiscal, de regulamentação estatal, etc. [...] Assim, as qualidades do lugar passam a ser enfatizadas em meio às crescentes abstrações do espaço. (HARVEY, 1989, p. 266).

Cidade, assim, é um sócioespaço no qual há tantas possibilidades de apropriações e leituras quanto são os grupos, os interesses e a compreensão do mundo. Ela não é uma unidade apenas administrativa, que pode, ou não, construir pactos entre seus diferentes setores. Conforme Massey (1999 apud SANCHES, 2003, p. 120-1):

[...] espaço é a esfera do encontro, ou não, de múltiplas trajetórias, a esfera onde elas co-existem, afetam uma às outras, entram em conflito, a esfera tanto de sua independência, co-existência, quanto de sua inter-relação. Assim, a diversidade de leituras da cidade não corresponde somente à diversidade de representações, mas, também, corresponde à existência mesma de diferentes realidades sociais no espaço.

A decorrência lógica de compreender o papel das cidades na globalização como fadado a ser estruturado pelo global (GIDDENS, 1991), ou como espaço de disputa pela posição de “nó” dos processos de produção da globalização, é não encontrar alternativa fora da passividade em relação às tendências excludentes da globalização hegemônica, ou da competição entre as cidades para assumir papel funcional no arranjo global.

É para essa competição que o exemplo de Barcelona tem sido amplamente difundido com apoio de agências como Habitat²³ e BIRD. Esse modelo tem no “planejamento estratégico” a forma de produzir as transformações necessárias para submeter a cidade, tratada como mercadoria, às mesmas demandas e desafios das empresas privadas. Segundo Borja, “[...] se produz crescente competição entre territórios e especialmente entre seus pontos nodais ou centros, isto é, as cidades” (BORJA, 1995, p. 276 apud VAINER, 2000, p. 76). Ao propor que a cidade aja empresarialmente, o mercado ganha ainda mais relevância, fazendo com que, neste caso, “[...] o conceito de cidade, de poder público e de governo da cidade é investido de novos significados, numa operação que tem como um dos seus esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico” (p. 89).

Para o autor, esta analogia “cidade-empresa” supõe ao mesmo tempo em que propõe a despolitização da cidade, transformada em “[...] lugar de inscrição territorial de formas de gestão, e não mais suporte de identidade política” (VAINER, 2000, p. 90). O processo de submeter as cidades às demandas da produtividade e competitividade similares a empresas foi chamado por Harvey (1996 apud VAINER, 2000, p. 85) de *empresariamento da gestão urbana*.

A tentativa de unificar as cidades e vinculá-las a um projeto único, produzido por contingências exteriores às suas distintas realidades sociais, deve ser compreendida como uma das formas de disputa pela legitimação de estratégias que

²³ Foram Borja e Castells que elaboraram, a pedido das Nações Unidas, um dos documentos mais significativos para a estratégia da inserção competitiva de cidades, sendo apresentado na Conferência Habitat em Istambul, em 1996.

beneficiam determinados setores em relação a outros. A questão que não se pode perder de vista é quem fala e por quem fala. O que não significa a impossibilidade de construção de espaços públicos capazes de possibilitar o encontro das diferentes agendas em disputa e realizar pactos políticos nos quais haja convergência. Como vimos, os Congressos da Cidade e as diferentes instâncias de participação constituídas em Porto Alegre foram capazes de estabelecer diretrizes acordadas entre diferentes setores sociais, mesmo que sempre com muita disputa.

As cidades, assim, “[...] são uma rede de processos entrelaçados a um só tempo humano e natural; real e ficcional; mecânico e orgânico. Não há nada ‘puramente’ social ou natural na cidade, e, tampouco, anti-social ou antinatural; a cidade é ao mesmo tempo natural e social, real e fictícia” (SWYNGEDOUW, 2001, p. 84). O que dá às cidades uma configuração territorial são o “[...] conjunto de sistemas de engenharia que o homem vai superpondo à natureza” (SANTOS, 2005, p. 11), as redes construídas para viabilizar o acesso – ou a esperança de – aos bens e serviços necessários para a realização da vida urbana. Essas redes passam a ser tão elementares ao cidadão urbano quanto os demais elementos “naturais”. Quando abrimos uma torneira e temos acesso à água, essa não é a mesma encontrada nos cursos naturais, mas o resultado de inúmeras transformações e procedimentos sociotécnicos necessários para que, com esse simples gesto, seja saciada a sede de pessoas que residem nas cidades. Assim, beber água no “[...] hidrante combina a circulação de capital produtivo, mercantil e financeiro com a produção de renda fundiária e suas correspondentes relações de classe” (SWYNGEDOUW, 2001, p. 90). Os bens naturais e os construídos se entrelaçam de tal forma nas cidades que até metodologicamente é difícil distingui-los, o que implica que a gestão urbana é uma tarefa a um só tempo, social, política e ambiental. Quando há espaço público capaz de produzir soluções comuns, a cidade se torna realidade, na sua ausência, ela não é mais do que fragmentação de interesses.

Nos próximos capítulos, é apresentado o processo de ampliação das formas de participação social em Porto Alegre, nas suas formas mais significativas, como o Orçamento Participativo, os Congressos da Cidade e os Conselhos Municipais. São apresentadas também as principais redes de articulação de cidades, nacionais e internacionais, nas quais Porto Alegre participou ativamente, ou mesmo auxiliou a construir.

Essa emergência de participação de setores sociais tradicionalmente afastados das decisões atinentes à gestão pública, incorporados por meio de mecanismos permanentes e com regras estáveis, viabilizou a produção de um conjunto de políticas públicas que alçaram Porto Alegre ao papel de cidade reconhecida como lugar onde estava sendo configurada uma verdadeira experimentação institucional democrática. Dessas, trato do processo de municipalização do licenciamento ambiental que representa a afirmação da gestão do governo municipal sobre o conjunto das funções da cidade. Isso permitiu, entre outras coisas, a produção de regras inovadoras para a implantação das redes de telecomunicações na cidade que garantiu segurança aos cidadãos (que lutaram para isso), fazendo valer o Princípio da Precaução, assegurou uma cobertura de sinal em todo o município e, ainda, construiu a Infovia Porto Alegre, uma rede pública de telecomunicações mesmo sob a égide de uma legislação que privatizou o sistema no país.

3 CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE PORTO ALEGRE: 1989/2004

E se as facilidades que oferece ao diálogo e ao drama, em todas as suas ramificações, constituem uma das forças essenciais da cidade, então uma das chaves do desenvolvimento urbano deve estar evidente: acha-se ela no alargamento do círculo daqueles que são capazes de tomar parte nele, até que, por fim, todos os homens participem da conversa.

Lewis Mumford

A ampliação dos espaços de participação em Porto Alegre multiplicou as instâncias de debate e incorporou um contingente expressivo de cidadãos nas discussões de questões estruturais para a organização da cidade, como a alteração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) e a decisão sobre as prioridades de aplicação do orçamento público municipal. Esse processo, que passou a ser identificado como *democracia participativa* ganhou significativa força simbólica e se constituiu para os movimentos que organizaram o Fórum Social Mundial na cidade, em demonstração de que *outro mundo é possível*. Esse dinamismo social criou as condições políticas e conferiu nova legitimidade às ações do poder público para avançar na produção de regulações próprias, mesmo diante de setores não tradicionalmente alcançáveis por regras locais.

Mesmo que minoritário na Câmara de Vereadores e, em boa medida também em razão disto, o governo municipal foi eleito por uma coalizão de esquerda apoiada num programa no qual a incorporação da participação popular nas decisões era tida como um dos elementos diferenciadores da sua forma de fazer política. A busca de apoio na sociedade, com o estabelecimento de alianças extraparlamentares com grupos sociais tradicionalmente excluídos da vida política, precisava produzir correspondentes institucionais que permitissem a esses setores canais permanentes de participação, tais como conselhos, conferências e congressos, entre outras. A proliferação de formas de participação e a experiência de atuar em espaços de efetiva partilha de poder - onde é possível decidir a aplicação dos recursos do orçamento público, como o OP, e sobre as questões centrais relativas à organização da cidade, como o PDDUA -, deu vigor ao processo de participação e fez com que a incorporação de novos sujeitos sociais fizesse emergir novas agendas na vida política da cidade, como a exigência de universalização do acesso aos serviços públicos e à infraestrutura da cidade.

Assim, a incorporação de novos sujeitos e a construção de instâncias regulares de participação, funcionando sob regras estáveis, fez com que as políticas públicas passassem a ser submetidas a um permanente processo de pressão para que os seus limites fossem se expandindo para que chegasse aos setores que ainda não eram alcançados por elas, o que estabeleceu uma relação de compromisso entre o governo e esses setores.

3. 1 DO LOCAL PARA O GLOBAL: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE

A disputa sobre esse *sócio-espço* urbano está presente em todos os momentos em que o processo de construção da cidade deixa de ser orientado apenas pela lógica inerente ao mercado e começa a ser induzido de forma a diminuir as desigualdades de ocupação e distribuição da infra-estrutura e serviços urbanos, como os exemplos seguintes podem demonstrar. Ao longo dos anos em que foi discutido o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre (PDDUA)²⁴, houve a oportunidade de diferentes idéias de cidade disputaram permanentemente a liderança sobre as alterações ao Plano Diretor anterior. Enquanto setores da construção urbana e setores dos movimentos de moradia popular estabeleceram algumas alianças como na constituição do Solo Criado²⁵, por exemplo, os moradores representantes dos bairros mais estruturados e valorizados da cidade – onde a oferta de *solo criado* encontrava maior interesse por parte dos construtores – se aperceberam que este mecanismo poderia significar uma modificação na topografia desses bairros.

O instrumento do *solo criado* possibilita à prefeitura a negociação de índices maiores de construção (maior altura dos prédios), por meio de leilões, cujos recursos reverteriam para a construção de habitação popular. Por essa razão, havia grande afinidade entre o governo local e os movimentos pela reforma urbana, assim como o setor da construção mostrava interesse na possibilidade de “produção de solo” em

²⁴ Essa discussão começou em 1993, com o Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte e foi concluído com a aprovação do 2º Plano diretor de Desenvolvimento urbano e Ambiental (PDDUA).

²⁵ Mecanismo urbanístico proposto com o objetivo de financiar o Fundo Municipal de Habitação e a conseqüente construção de casas populares através da venda de índice construtivo (possibilidade de construir em volume maior do que o já assegurado em determinado terreno) em leilões realizados pelo governo do município e previamente autorizados pelo Conselho do Plano Diretor.

áreas com grande interesse de mercado. De parte do governo local, essa proposta foi apresentada como forma adicional de financiamento do déficit de moradias para a população de baixa renda na cidade:

[...] mais do que um indutor de estratégias de desenvolvimento urbano, (é) um componente do conjunto de medidas que deverão implementar a capacidade de atendimento à demanda por moradia de caráter social, por parte do Município. Partindo do pressuposto de que uma possa, pelo menos parcialmente, financiar a qualificação da outra. (PDDUA comentado, 1998, p. 13)

Os moradores dos bairros mais diretamente atingidos pela proposta não demoraram em organizar um movimento no qual reivindicavam o estabelecimento de limites bem mais rigorosos no volume construtivo permitido, tanto pelo mecanismo do solo criado, quanto pelo que aumentava a altura permitida para a construção de edificações nesses bairros. Foi aí que surgiram muitos movimentos como *Moinhos Vive* e outros que atuaram de forma intensa para alterar os dispositivos do PDDUA que viabilizavam a ampliação dos volumes construtivos nesses bairros.

Outro exemplo significativo desta disputa pela cidade emerge da análise nas prioridades definidas pelos participantes das assembléias do Orçamento Participativo de Porto Alegre – que vigorou ao longo das administrações dirigidas pelo Partido dos Trabalhadores na cidade e continua existindo, mesmo que com menos poder de decisão sobre o orçamento público da cidade. As próprias regras do Orçamento Participativo priorizam a carência de infraestrutura como critério fundamental para a definição de aplicação dos recursos. As regras são discutidas e decididas pelos próprios delegados do OP e orientadas para favorecer a diminuição das carências e desigualdades de acesso à infraestrutura básica e serviços da cidade, como calçamento, saneamento básico, habitação, etc.; demandas que não afetam diretamente os setores sociais que moram nos bairros da cidade já estruturados e, portanto, amplamente servidos por esse tipo de infraestrutura básica.

Das várias formas de participação criadas ou dinamizadas nesse período, a que possui maior destaque é o Orçamento Participativo (OP), que começou seu funcionamento, ainda que de forma precária, em 1989 no primeiro governo da Frente Popular, e inaugurou²⁶ uma experiência local que se tornou uma forte

²⁶ Sobre experiências que podem ser consideradas antecedentes do OP, experimentadas ainda no período do regime militar, Fedozzi (2005) identifica como exemplos, Lages (SC), Pelotas (RS), Boa Esperança (ES) e Diadema (SP), todas diferentes entre si.

referência para inúmeros setores sociais no país e no mundo, inclusive para organismos internacionais como o Banco Mundial. Passados dezoito anos do seu início e tendo servido de referência para outras cidades em vários países²⁷, a participação popular nas decisões sobre os recursos públicos ainda é uma exceção e praticamente está restrita a experiências no âmbito municipal. A sua construção não é resultado apenas da vontade política dos dirigentes da Frente Popular eleitos para a prefeitura, por mais relevante que a determinação seja para a realização da política, especialmente quando essa se pretende transformadora, mas é também resultado da existência de um ambiente político propício para a renovação que, além da conjuntura mais geral de democratização do país, contava com uma crescente articulação política do movimento popular na cidade²⁸.

A União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), fundada em 1983, com a presença de 51 entidades das 170 Associações de Moradores (AM) existentes e a politização que os debates acirrados produzidos entre os movimentos comunitários e o então prefeito Collares (1986 a 1988), motivada por divergências sobre a “[...] forma de encaminhamento e da concepção subjacente à proposta do governo municipal de instituir um sistema de participação baseado nos Conselhos Populares” (FEDOZZI, 2000, p. 48), foi criticada, entre outras razões, por não levar em conta a autonomia das entidades. Já no I Congresso da UAMPA, realizado em 1983, com 300 delegados representando 78 associações de moradores da cidade, além de propostas para habitação, educação, serviços públicos, direitos humanos, entre diversos outros temas e reivindicações urbanas (UNESCO, 2004), foi decidido que seria entregue ao futuro prefeito, em ato público, uma carta com as prioridades reivindicadas por cada comunidade para a elaboração do orçamento do município (FEDOZZI, 2000).

A adoção de diferentes formas de participação dos cidadãos ao longo do processo de produção das políticas públicas, que envolve a sua concepção, decisão, acompanhamento e, ainda, a sua posterior avaliação e proposição de correções, fez da cidade de Porto Alegre uma referência nacional e internacional de gestão democrática. Foi um processo que envolveu, tanto em diversidade social, quanto em

²⁷ Ver CABANNES, Yves (Coordenador General). *Documento Base Red URBAL n° 9*: Presupuesto participativo y finanzas locales. Xerox. Porto Alegre, 2005.

²⁸ Em Fedozzi (2000), há uma detalhada e aguda recuperação e avaliação da trajetória de constituição do OP e do processo de construção da agenda política de parte do movimento popular na cidade. Questão que não é objeto desta dissertação.

número absoluto, um contingente de pessoas que ainda não havia encontrado oportunidades de exercer essas funções públicas em instâncias com funcionamento regular e critérios definidos.

Mesmo que o OP tenha ganhado projeção e se tornado referência, a experiência de participação popular em Porto Alegre experimentou uma grande diversidade, havendo várias outras instâncias de participação que foram criadas, ou revigoradas, como os conselhos setoriais, os congressos da cidade, as regiões de planejamento as conferências temáticas; além disso, houve a crescente participação do governo municipal na articulação de redes de cidades em âmbito regional, nacional e internacional, nas quais a troca de experiências e estabelecimento de plataformas que estabeleciam compromissos comuns na ampliação das formas democráticas e de luta contra a exclusão social. O que demonstra a existência de uma ação política determinada do governo municipal em disputar, a partir da experiência local, alternativas de gestão pública sustentadas na participação popular.

Ao longo das sucessivas gestões da “administração popular”, o OP foi ganhando espaço político crescente na cidade e ocupou lugar de relevância nos debates sobre gestão democrática. O sucesso dessa experiência fez com que, segundo Cabannes (2005), mais de 300 cidades desenvolvessem formas semelhantes de participação popular:

Si bien la mayoría de las experiencias continúan siendo brasileñas, nuevas iniciativas vienen floreciendo en otras ciudades latinoamericanas, en particular en Perú, en San Salvador, En Ecuador, En Colombia y en varias ciudades del Cono Sur. Por otra parte, algunas experiencias están construyéndose en ciudades europeas, muchas de ellas haciendo referencia a Porto Alegre como ciudad paradigmática y de referencia. (CABANNES, 2005, p. 12)

Em estudo recente realizado pelo BIRD e Banco Mundial (2008), o Orçamento Participativo é visto como objeto de reconhecimento nacional e internacional “[...] graças à experiência de Porto Alegre, que se tornou exemplo mundial de governança local transparente e prestadora de contas”. Sobre a expressão ganha pela experiência de Porto Alegre, o estudo mostra a sua forte difusão

Desde sua instituição na capital gaúcha, esse mecanismo de participação popular espalhou-se pela América Latina e pelo mundo, consagrando-se como uma das mais bem-sucedidas ferramentas de boa governança dos

últimos 15 anos. Atualmente, o Orçamento Participativo é praticado em aproximadamente 200 municípios brasileiros e em diversas cidades da Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, México, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Em 2005, o Peru tornou-se o primeiro País a institucionalizar um OP nacional. (BIRD e BANCO MUNDIAL, 2008)

Para Fedozzi (2000), foi com o surgimento dos

[...] chamados Orçamentos Participativos, a partir do final da década de 1980, que o tema da participação popular ganhou dimensão nacional na agenda política, tornando o Brasil, um país historicamente antidemocrático e anti-republicano, paradoxalmente, referência internacional quanto às inovações de caráter democrático. (FEDOZZI, 2005)

Cada uma dessas experiências²⁹ adquiriu formas e procedimentos próprios, da mesma forma como o funcionamento do OP em Porto Alegre gradativamente foi sendo alterado, aperfeiçoando seus critérios de acordo com a experiência prática. Essas alterações são realizadas por meio de discussões anuais entre o governo municipal (que não possui direito de voto) e o Conselho do Orçamento Participativo (COP), que discute e decide quais as mudanças no seu regime de funcionamento e/ou nos critérios técnicos e regionais que serão utilizados para a distribuição de recursos no ciclo seguinte do OP. Esse funcionamento é consagrado em regimento interno e se constitui num elemento fundamental para a mediação dos conflitos que surgem no processo, assim como da relação com o executivo municipal. Essa característica de auto-regulação é um elemento importante da autonomia do OP, mesmo que seja inquestionável a grande ascendência do executivo sobre a formulação das regras e até mesmo da sua proposição em muitos casos³⁰. O fundamental nesse caso é o compromisso do governo municipal em submeter-se a um processo no qual as regras não prevêem o prefeito como instância de recurso, ou arbitral. As disputas e controvérsias devem ser resolvidas no interior das instâncias do OP, obrigando seus participantes a um permanente exercício de produção de compromissos entre si e junto às comunidades que representam, tendo

²⁹ Algumas cidades na Europa que adotaram formas de “democracia participativa relacionadas ao exemplo de Porto Alegre: Barcelona, Córdoba e Rubi na Espanha; Saint-Denis, Morsang-sur-Orge e Bobigny na França; Pieve Emanuele na Itália; Palmela em Portugal; Manchester na Inglaterra e Mons na Bélgica” (ANDRIOLI, 2004).

³⁰ Fedozzi (2000), entretanto, sustenta de forma consistente que a produção da regulação do OP é, na verdade, *compartilhada*.

que compatibilizar isso com o calendário institucional, que prevê prazos para o executivo encaminhar a peça orçamentária para a Câmara de Vereadores.

De qualquer forma, o fato de haver uma regulamentação para o OP que não possui qualquer interveniência da Câmara de Vereadores suscitou um debate que algumas vezes foi bastante acirrado e motivou a apresentação de algumas iniciativas de Lei, dentre as quais uma de iniciativa do vereador Clóvis Ilgenfritz, do PT. O executivo oscilou de uma posição simpática a proposta para firmar posição contrária e resistir a qualquer iniciativa nesta direção, assim como o movimento comunitário não tornou essa questão uma questão central para a sua mobilização, mesmo que tenha iniciado um processo para encaminhar uma proposta de iniciativa popular para a Câmara. No entanto, mesmo que não designasse diretamente o OP, o artigo 116 da Lei Orgânica Municipal em seu parágrafo 1º, definia que “Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual”.

A questão, portanto, não se encerra na necessidade, ou não, de lei específica para o OP, já que tanto na Constituição Federal, quanto em várias outras Leis, é prevista a necessidade de consultas, audiências e transparência na gestão pública³¹. A própria Constituição Federal consagra o princípio da participação social, sem que tenha se generalizado uma forma de participação efetiva, com poder decisório e com autonomia. Mesmo que o executivo tenha uma grande capacidade de constituir opinião ao longo do processo, a natureza da sua função muda

³¹ Há uma ampla produção legal prevendo a necessidade de participação em questões orçamentárias. A Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, dispõe sobre a gestão democrática da cidade:

“Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea “f” do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara de Vereadores.

Avançando em relação ao previsto genericamente na Constituição, a Lei Federal nº 4.320/64, que dispõe sobre a forma de realização do orçamento público, no art. 85:

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros. Por sua vez, a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) prevê a necessidade de transparência na Administração Pública:

“Art. 48 [...]

§ - A transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais.

substantivamente ao abdicar da prerrogativa de produzir a peça orçamentária³² e transferi-la para o processo do OP. Ao não ter a função de instância deliberativa, ou arbitral, assume uma posição de parte na disputa por formação de opinião.

3.2 COMO FUNCIONA O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Durante a campanha eleitoral para a prefeitura de Porto Alegre em 1988, a Frente Popular, que teve Olívio Dutra como candidato, trazia na sua plataforma de governo o compromisso de genérico de democratizar as decisões a partir da participação dos Conselhos Populares³³. O objetivo era “[...] permitir que cada cidadão pudesse interferir na criação das políticas públicas e nas demais decisões de governo que tivessem importância para o futuro da cidade” (GENRO, 1997, p. 23). Além do compromisso político com a ampliação da participação, havia a noção de que o desafio era o de dar-lhe efetividade a partir de uma dimensão nova, que a eleição da Frente Popular (PT e PCB) para assumir as tarefas de governo tornou possível. Conforme afirma Olívio Dutra, prefeito no período de implementação do OP

[...] não se trata de um “ovo de Colombo”, de uma fórmula mágica, mas de um processo longo e árduo, de um aprendizado comum envolvendo muita gente. O Governo, junto com sua base de sustentação – os partidos que compõem a Frente Popular –, tem um papel importante, mas a população tem o protagonismo principal. (DUTRA, 2001, p. 10)

A idéia geral nesse período inicial, segundo Tarso Genro, vice-prefeito, era a de realizar uma espécie de “[...] transferência de poder para a classe trabalhadora organizada”; no entanto, o programa de governo não desenhava como essa transferência de poder seria operada, “[...] como surgiriam as novas instituições de poder popular e como seria “resolvida” a própria relação com a Câmara de Vereadores [...]” (GENRO, 1997, p. 24).

Esse compromisso genérico com a participação ganhou uma estrutura de funcionamento bem definida no processo do OP, onde são combinadas instâncias

³² A Constituição Federal ao tratar dos orçamentos, em seu art. 165, assegura que: Art. 165 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais.

³³ Fedozzi (2000) realiza uma detalhada e consistente análise da Gênese do Orçamento Participativo, demonstrando a evolução das posições e o esforço notável e conflituoso necessário para a produção da invenção democrática que é o OP, sem deixar de avaliar as suas inúmeras dificuldades e limitações.

discussão territorial (16), temática (6), e institucional (as secretarias e demais órgãos do executivo também apresentam suas propostas). As decisões e acordos necessários para que se chegue à proposta de Orçamento público que será apresentada à Câmara de Vereadores são processados ao longo do ano, num processo de discussão estruturado, conhecido como o “ciclo do orçamento participativo” (Figura 1).

Esse ciclo anual possui duas grandes etapas: (i) Da proposição de prioridades e propostas gerais de investimentos em assembleias e plenárias nas quais todos os cidadãos podem participar (ii) Da elaboração da Proposta Orçamentária e Planos de Investimentos, onde as prioridades e investimentos aprovados pelos cidadãos deverão: (a) adequar-se para serem submetidos ao parlamento como Orçamento do Município; (b) ser formatados tecnicamente para tornarem-se um Plano de Investimentos cujas obras e serviços deverão ser executados pelas secretarias e departamentos da Prefeitura. Todos os passos dessa fase são acompanhados por instâncias formadas por representantes do OP – o COP e o Fórum de Delegados Regionais e Temáticos – e do governo municipal.



Figura 1: Ciclo anual do Orçamento Participativo em Porto Alegre. PMPA

A primeira etapa é constituída pela realização de duas grandes (rodadas) de assembleias gerais populares e plenárias dos fóruns temáticos. Os cidadãos podem

participar de ambas – a territorial e a setorial temática –, e nelas apresentam e/ou votam as suas demandas e propostas para o investimento anual da cidade para a sua região ou setor temático de interesse. Entre uma edição e outra, ocorre a fase intermediária, constituída por inúmeras plenárias e reuniões por subregião ou subtema. Nessas reuniões, animadas pelos delegados eleitos nas assembleias regionais e plenárias temáticas, as comunidades aprofundam a discussão sobre demandas e prioridades, que serão decididas na segunda edição das assembleias. Os delegados coordenam e impulsionam as reuniões a partir do Fórum de Delegados Regionais e Temáticos de cada uma das dezesseis regiões (ver Figura 2) ou dos cinco fóruns temáticos.

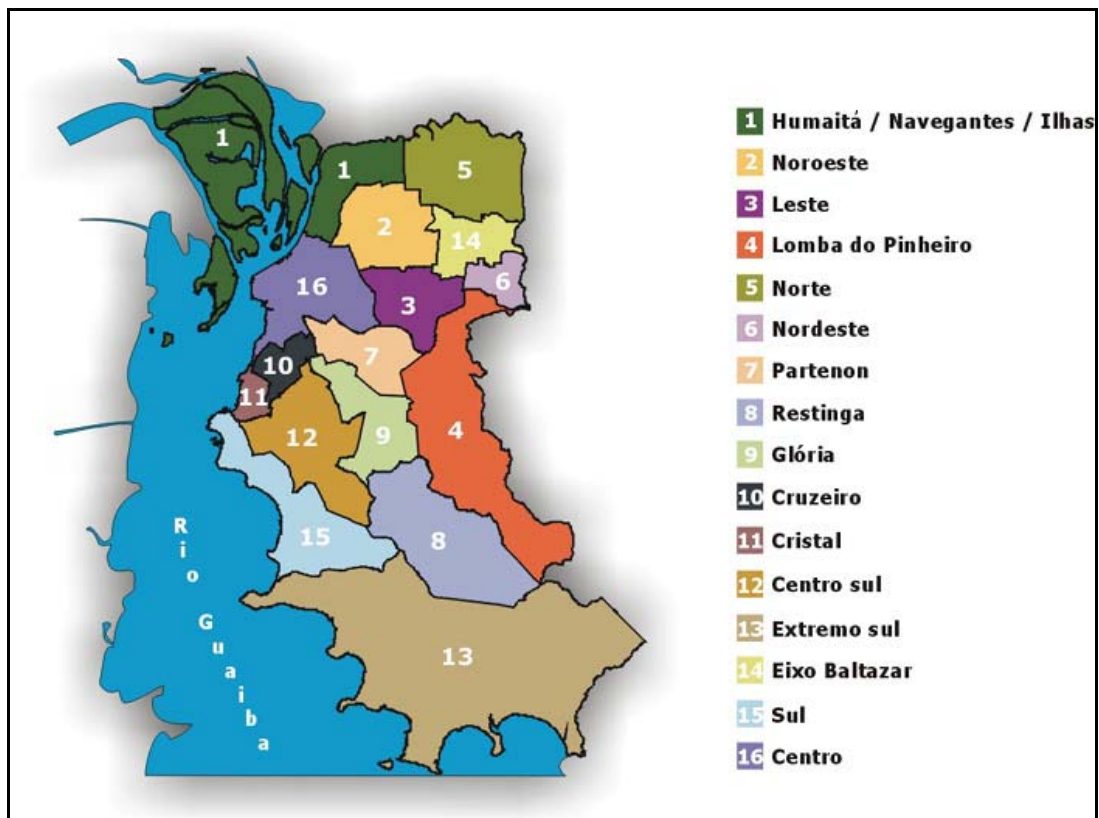


Figura 2: Divisão territorial do OP, em 16 regiões. PMPA
Fonte: PMPA

A segunda etapa é coordenada pelo Conselho do Orçamento Participativo, que é formado por: (a) dois membros titulares e dois suplentes de cada uma das dezesseis regiões nas quais o município é dividido; (b) dois membros titulares e dois suplentes de cada um dos cinco fóruns temáticos; (c) um membro titular e um suplente representando o Sindicato dos Municípios de Porto Alegre; (d) um

membro titular e um suplente representando a União de Associações de Moradores de Porto Alegre; (e) dois representantes do governo municipal, os quais não têm direito a voto. O período de mandato dos conselheiros é de um ano e é facultada a reeleição por dois mandatos consecutivos. O mandato de um conselheiro pode ser revogado em qualquer momento pelo fórum de delegados regionais e temáticos, os quais podem aprovar a substituição de um conselheiro quando a decisão tiver aprovação de, pelo menos, dois terços de seus membros (MENEGAT e ALMEIDA, 2004).

Além do COP, exercem papel importante nessa segunda etapa os fóruns de delegados regionais e temáticos. O Fórum de Delegados de uma região ou tema, com um número de membros maior do que o COP, reúne-se, mensalmente, e possui a função de apoiar os conselheiros, divulgar os assuntos tratados e resultados obtidos, impulsionar as reuniões intermediárias, acompanhar as obras por meio da Comissão de Obras e ajudar na consolidação dos Conselhos Regionais. Os critérios são basicamente os seguintes: a) carência de infra-estrutura; b) número de moradores; c) prioridade escolhida diretamente pela população. O sentido geral dos critérios é o de inversão de prioridades, beneficiando os setores mais carentes, o que fica bem demonstrado nas escolhas de prioridades (Quadro 1).

OP	1º Prioridade	2º Prioridade	3º Prioridade
2004	Habitação	Social	Educação
2003	Habitação	Educação	Pavimentação
2002	Habitação	Educação	Pavimentação
2001	Pavimentação	Habitação	Saneamento
2000	Habitação	Pavimentação	Saúde
1999	Saneamento	Pavimentação	Habitação
1998	Pavimentação	Habitação	Saneamento
1997	Habitação	Pavimentação	Saneamento
1996	Pavimentação	Saneamento	Reg. Fundiária
1995	Pavimentação	Reg. Fundiária	Saneamento
1994	Reg. Fundiária	Pavimentação	Saneamento
1993	Saneamento	Pavimentação	Reg. Fundiária
1992	Saneamento	Educação	Pavimentação

Quadro 1: Prioridades decididas pelo OP (1992 – 2004)

A sistematização das vezes em que cada área assumiu uma das três prioridades deixa ainda mais clara a vocação popular do OP (Quadro 2). Saneamento básico, pavimentação e habitação se alternam entre as mais demandadas e, assim como regularização fundiária, são típicas necessidades das

áreas mais afastadas do núcleo consolidado da cidade, onde essa infra-estrutura é existente e requer apenas manutenção e melhorias.

É interessante observar que a escolha da pavimentação também uma estratégia inteligente das comunidades. Havia decisão de não mais executar pavimentação sem que houvesse rede de saneamento, superando uma prática tradicional de dar “uma lambida” de asfalto nas comunidades carentes, que em pouco tempo era levado pelas chuvas e dificultava ainda mais a circulação nas ruas estreitas. De certa forma, ao votar em pavimentação, também se estava votando em saneamento. Por outro lado, o fato de constar entre as três prioridades apenas uma vez não significa falta de relevância, mas essas são duas áreas de serviço público que além de possuírem uma rede capilar na cidade, possuem recursos constitucionalmente definidos, que independem de estarem nas prioridades, o que pode ser visto como outra maneira lidar positivamente com as normas.

Tema	Saneamento	Habitação	Pavimentação	Reg. fundiária	Educação	Saúde
Prioridade 1	3 anos	5 anos	4 anos	1 ano		
Prioridade 2	1 ano	1 ano	5 anos	1 ano	3 anos	
Prioridade 3	5 anos	1 ano	3 anos	2 anos		1 ano

Quadro 2: Concentração de temas entre as três prioridades do OP

Todas as instâncias possuem a responsabilidade de sintetizar e compatibilizar as demandas e prioridades decididas e ajudar a formular a Proposta Orçamentária e o Plano de Investimentos, que relaciona as obras e seus custos. Até o final de setembro a peça orçamentária deverá ser enviada pelo prefeito à Câmara de Vereadores, que, por sua vez, tem prazo até o final de novembro para votá-la.

Ano	Assembléias Regionais	Assembléias Temáticas	Total Participantes
1990	628	----	628
1991	3.086	----	3.086
1992	6.168	----	6.168
1993	6.975	----	6.975
1994*	7.000	1.011	8.011
1995	6.855	1.641	8.495
1996	6.574	1.079	653
1997	8.183	2.895	11.078
1998	9.553	2.237	11.790
1999	11.736	3.040	14.776
2000	11.476	2.901	14.377

2001	13.891	2.721	16.612
2002**	13.323	3.918	17.241
2003	11.640	3.345	14.985
2004***	9.141	4.196	13.337
2005	10.948	3.424	14.372
2006	8.653	2.883	11.536

Quadro 3: Presença nas assembléias do OP (1990-2006). Foi considerada a Plénária com maior participação, na primeira ou na segunda rodada (In: FEDOZZI, 2006).

* Criação das Plenárias Temáticas. **Mudança no ciclo do OP para Rodada Única. ***OP para servidores com participação de 4.562

A participação nas assembléias regionais e temáticas é apenas uma dimensão do envolvimento direto da população no processo do OP. Por si só, a visualização do “ciclo do OP” mostra que o processo é complexo e exige dos eleitos nas plenárias que participem de reuniões e discussões que, mesmo não compondo o calendário “oficial”, são necessárias para o adequado cumprimento das suas responsabilidades de representantes das comunidades, ocupando muitas horas para as atividades públicas.

Tempo ocupado	%
Até 4 horas por semana	23,4
Entre 4 e 8 horas por semana	40,4
Entre 8 e 12 horas por semana	12,8
Mais de 12 horas por semana	21,4

Quadro 4: Tempo dos conselheiros dedicado ao OP
Fonte: BIRD/Banco Mundial, 2006

Em recente pesquisa realizada sobre o OP de Porto Alegre realizada pelo BIRD, a resposta dos conselheiros à pergunta sobre o tempo disponibilizado para as atividades do OP mostrou que a dedicação de 74,6% dos entrevistados era de mais do que 4 horas semanais, 34,2% dedicava mais de 8 horas semanais ao OP (Quadro 4). Se associarmos a essa dedicação de tempo à atividade pública não remunerada, com a renda dos participantes no OP, é possível identificar que o percentual dos indivíduos com renda familiar inferior a 4 salários mínimos nas diversas estruturas do OP é muito superior ao percentual da população de Porto Alegre que possui esta renda familiar. Mesmo se levarmos em conta apenas a renda dos delegados e dos conselheiros que possuem renda superior a média dos participantes nas plenárias, a sua renda familiar é inferior a renda média da cidade³⁴.

³⁴ Considerando que uma família de classe média típica em 1996 era composta de 3,3 indivíduos e que cada pessoa recebia uma renda igual a 70% da renda per capita de Porto Alegre, então uma família de classe média teria uma renda de aproximadamente dez salários mínimos. Isto demonstra

Essa dedicação à gestão pública, feita de forma não remunerada, sugere que o interesse pela vida pública, está associado à partilha de espaços de decisão e poder.

O quadro 5, por sua vez, mostra a distribuição percentual dos participantes nas diferentes estruturas do OP e da população da cidade entre os extratos da renda familiar em 1998. Em particular, chama a atenção para a diferença entre o percentual de participantes no OP com renda familiar até dois salários mínimos e o percentual da população de Porto Alegre com esta renda familiar. Esses números confirmam que a população de renda baixa possui uma participação no OP muito superior a sua representatividade na cidade como um todo. Portanto, o OP foi capaz de incorporar às instâncias de definição da aplicação dos recursos públicos, os setores mais pobres da cidade.

Salários Mínimos	Rodadas %		Conselho do OP %	
Até 2	30,3	19,9	16,3	11,4
De 2 até 4	25,5	23,1	24,5	19,4
+ de 4	42,0	55,7	57,2	64,1
Sem resposta	2,3	1,3	2,0	5,1

Quadro 5: Distribuição da renda familiar em 1998 entre os participantes do OP na primeira e segunda rodada. Fonte: Baierle (1999) e IBGE (2000). In: Marchetti, 2008.

3.3 OS CONSELHOS MUNICIPAIS

A constituição de 1988 gerou uma “[...] legislação participativa bastante ampla no Brasil, provavelmente sem paralelo em qualquer outro país” (AVRITZER, 2006: 22), o que deu um novo impulso à reconhecida tradição associativismo em Porto Alegre, tendo sido a União das Associações de Moradores de Porto Alegre a primeira a reivindicar participação nas políticas públicas e a democratização do orçamento público (FEDOZZI, 2000; SILVA, 2001; AVRITZER, 2006). Além de incorporar preceitos constitucionais que genericamente asseguram a participação social, há áreas em que a gestão de políticas públicas é explicitamente definida como ação que deve ser realizada de forma democrática, como a parte relativa à /Seguridade Social (Artigo 194, Parágrafo Único) e a da Assistência Social, que no

que os participantes, na sua maioria, em todas as estruturas do OP possuem uma renda familiar abaixo do ganho de uma família típica de classe média (Marchetti, 2008).

Artigo 204, Inciso II, define que a formulação das políticas e o controle das ações em todos os níveis devem ser realizados com “[...] participação da população, por meio de organizações representativas”. É definido também que a lei orgânica dos municípios deve ser feita em conformidade com os preceitos da cooperação das associações representativas.

Esse compromisso constitucional com a participação contribuiu para a expressiva expansão dos conselhos setoriais e/ou temáticos no país. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (1999), existia no Brasil 26.859 conselhos municipais, o que implica na média de 4,88 conselhos por município. O que demonstra que a experiência de participação e discussão das questões públicas está sendo exercitada por um significativo contingente de cidadãos. Em trabalho publicado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), é possível identificar que há setores nos quais esta experiência é tão abrangente, que praticamente atinge todos os municípios no país: os conselhos de saúde, por exemplo, existem em 98,5% dos Municípios; os conselhos de assistência e ação social, em 91,5%; os conselhos de educação, em 91,0%; os conselhos de direitos das crianças e dos adolescentes, em 71,7% e os de emprego e trabalho, em 30,3% dos municípios; os conselhos do meio ambiente, em 21,4% e de habitação, em 8,0% dos municípios. Há também uma expressiva parcela de Municípios (52,3%) onde existem outros conselhos não identificados (BREMAEKER, 2001).

Em Porto Alegre, os Conselhos Municipais são previstos na Lei Orgânica Municipal (LOM) de 1990, que os define como “[...] órgãos de participação direta da comunidade na administração pública”, cuja finalidade é “[...] propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração” (Art. 101). A composição dos Conselhos é definida como tripartite, sendo assegurada a “[...] representatividade das entidades comunitárias de moradores, entidades de classe e da administração municipal” (Parágrafo único), o que representa que o poder público não possui maioria na representação desses Conselhos, algo incomum ainda hoje. Além disso, a LOM reconhece “[...] a existência de conselhos populares regionais, autônomos, não subordinados à Administração Municipal” (Art. 102). No entanto, a regulamentação das competências e composição dos Conselhos Municipais (ver Quadro 1) foi aprovada apenas em 1992, por meio da Lei Complementar nº 267. Nesse período, houve uma intensa disputa de concepção sobre a natureza da relação entre o executivo e os Conselhos, que já vinha diferenciando posições

desde o envio à Câmara pelo então prefeito Collares da chamada Lei dos Conselhos³⁵ (LC nº 195/88), aprovada no último dia do seu mandato, em sessão extraordinária da Câmara de Vereadores.

A divergência central estava na garantia da autonomia para que as entidades indicassem os seus representantes nos conselhos e na definição do caráter dos mesmos, se deliberativos, ou consultivos. Essa segunda questão perpassou as administrações populares, sem que a expressiva ampliação da participação na cidade – com a construção de novos conselhos setoriais (Quadro 6), a implementação do OP e dos Congressos da Cidade - tivesse evoluído para a construção de uma espécie de “sistema de participação social”, capaz de estabelecer as interações e complementaridades entre as diferentes instâncias e formas de participação construídas, papel que muitas vezes foi reivindicado pelo Conselho do OP.

Em levantamento realizado sobre os Conselhos Municipais em Porto Alegre, realizado em 2005, foram identificados 512 cargos de conselheiros e quase o mesmo número de suplentes. Desses, 105 (20,5%) são representantes do Poder Executivo Municipal e 353 conselheiros (68,9%) representam as entidades dos movimentos sociais, ONGs e entidades de classe. Os demais 54 (10,6%), são representantes da Câmara Municipal, ou dos Governos Estadual e Federal. Com exceção do COMTRIB e do COMPAHC, a representação governamental é minoria nos conselhos (NAHRA, 2005).

CONSELHO MUNICIPAL	ANO	Nº
1. ACESSO A TERRA E HABITAÇÃO	1995	27
2. AGRIC. E ABASTECIMENTO	1996	17
3. ASSISTÊNCIA SOCIAL	1995	45
4. CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1996	23
5. COMUNICAÇÃO	1995	21
6. CONTRIBUINTES	1948	9
7. CULTURA	1997	33
8. DESPORTO	1997	15
9. CRIANÇAS E ADOLESCENTES	1991	21

³⁵ Fedozzi (2000) faz uma detalhada avaliação das concepções em disputa e dos diferentes momentos desse processo.

10. DIREITOS HUMANOS	1994	43
11. DIREITOS DA MULHER	1995	21
12. EDUCAÇÃO	1991	15
13. ENTORPECENTES	1994	17
14. IDOSO	2000	13
15. PATRIM. HIST. E CULTURAL	1976	15
16. PLANO DIRETOR – PDDUA	2000	28
17. SAÚDE	1992	80
18. TRANSPORTE URBANO	1994	23
19. MEIO AMBIENTE	1996	27
20. JUSTIÇA E SEGURANÇA		

Quadro 5: Conselhos Municipais, ano de surgimento e número de membros titulares.

3.4 OS CONGRESSOS DA CIDADE

A realização dos Congressos da Cidade foi uma forma encontrada para articular as diferentes instâncias de participação, assim como os demais setores sociais da cidade, num fórum sem caráter setorial ou temático, capaz de definir as diretrizes que orientariam as ações do governo municipal. Assim, foi lançado o Projeto Cidade Mais – Cidade Constituinte, cujo anteprojeto afirmava ser preciso pensar e decidir não apenas sobre “[...] a água, o esgoto e o calçamento da sua rua, mas também sobre projetos, ações e diretrizes gerais para o desenvolvimento da uma cidade democrática e preparada para enfrentar os desafios do futuro” (PMPA, 2000, p. 5). O objetivo da Cidade Constituinte era o de superar o

[...] modelo de relacionamento tradicional entre poder público versus cidade, que é fortemente marcado tanto pelo autoritarismo quanto pelo tecnicismo, cujo resultado é invariavelmente um modelo de planejamento normativo e autoritário. (PMPA, 2000, p.5)

Os objetivos do Projeto eram bem audaciosos. O então prefeito Tarso Genro, ao expor em artigo a dimensão que dava à proposta, escreveu:

[...] nosso ponto de partida é que para mudar o futuro da cidade – o objeto – é preciso mudar o senso comum dos seus agentes – os sujeitos –, os cidadãos, que somos todos nós, o que obrigará a uma alteração também no

comportamento e na atuação dos políticos, sejam eles de que partido forem³⁶.

Esse Projeto foi lançado em 1993 e decidiu por priorizar a tarefa de apresentar propostas de mudança do I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), avaliado como incapaz de viabilizar as mudanças necessárias para aproximar a cidade formal da informal, reivindicação do movimento de reforma urbana.

Assim, o I Congresso da Cidade, realizado em dezembro de 1993, foi convocado para ser um foro privilegiado para os debates das diretrizes *socialmente* construídas pelos Grupos de Trabalho do Projeto: Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte³⁷ (PMPA: 19). Neste Congresso foi aprovada a “Carta de Porto Alegre” e definidas as diretrizes que deveriam orientar o desenvolvimento da cidade, apresentado na forma de nove eixos estruturantes:

1. Cidade com Gestão Democrática;
2. Cidade Descentralizada;
3. Cidade que combate as desigualdades e a exclusão social;
4. Cidade que promove a qualidade de vida e do meio ambiente;
5. Cidade culturalmente rica e diversificada;
6. Cidade atrativa e competitiva;
7. Cidade que articula a parceria público/privado;
8. Cidade com estratégia para se financiar; 9. Cidade articulada à Região Metropolitana.

Entre as deliberações do I Congresso, está a da criação de instrumentos de gestão como o Solo Criado e o IPTU progressivo no tempo³⁸ e uma nova lei para o

³⁶ Publicado no Jornal *Zero Hora* do dia 11/05/93.

³⁷ Esse projeto foi concebido na transição da primeira gestão (Olívio Dutra, prefeito, e Tarso Genro, vice) para a segunda (Tarso Genro, prefeito e Raul Pont, vice). Foi instituído por meio da Ordem de Serviço 001, assinada pelo prefeito Tarso Genro, no dia 4 de janeiro de 1993.

³⁸ O solo criado é uma permissão onerosa ao empreendedor para edificação em Área de Ocupação Intensiva, para a qual é utilizado o “estoque construtivo público”, ou seja, o poder público permite a construção de um volume maior do que o previsto (índice construtivo) para cada área determinada. Os recursos arrecadados com a venda desse direito de construção adicional são destinados ao Fundo Municipal de Habitação Social. O solo criado, assim como a definição de que a utilização dos instrumentos tributários “devem ser voltados ao desenvolvimento urbano e ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade, mediante lei específica” (PDDUA, Art. 54). O caráter dessas decisões mostrou que a incorporação de novos sujeitos sociais nas discussões sobre planejamento

parcelamento do solo, formas encontradas para viabilizar a Função Social da Propriedade. O objetivo era o de permitir as condições legais para a implementação de loteamentos populares e aproximar a cidade formal da informal. O conjunto das decisões e diretrizes definidas no I Congresso produziu um forte impacto no interior da prefeitura, notadamente na secretaria do planejamento, dado o questionamento de uma tradição normativa ainda predominante e a evidência de que a “[...] parte estruturada de Porto Alegre vem crescendo a uma taxa inferior a 1% ao ano, enquanto a cidade informal aumenta 4% ao ano” (BURMEISTER, s/d).

Ao longo de 1994, foi discutida a forma como essas resoluções e diretrizes seriam postas em prática e no ano seguinte foram criados grupos de trabalho³⁹, nos quais participaram 162 entidades e órgãos, representando os diferentes setores da sociedade⁴⁰ (PMPA, 2000, p. 39). As propostas discutidas seriam apresentadas e deliberadas no II Congresso da cidade.

As críticas ao processo eram tanto internas ao governo quanto de entidades, ou cidadãos, que manifestavam seu descontentamento por haver ainda pouca participação, ou, como o arquiteto Luiz Carlos Cunha, manifestando a sua contrariedade ao fato do “[...] prefeito convoca(r) a população indistintamente, e sem qualquer pagamento, a mexer na cidade”. Artigo que nessa senda, conclui que sendo o urbanismo coisa séria, “[...] jamais será entregue a funcionários de meio expediente, nem decidido em assembléias populares e aleatórias, estiradas em anos de palavrório diletante e interminável...”⁴¹. Dias depois, o mesmo jornal publicava artigo no qual as sociólogas Naia Oliveira e Tanya M. de Barcellos sustentavam a necessidade de ser considerado o fato de que a discussão de planejamento como pacto envolve relações entre desiguais, o que impõe a

[...] definição de princípios muito claros, de modo que a participação popular não se transforme em cooptação. Nesta perspectiva, o planejamento, além de ultrapassar o caráter estritamente técnico, não só contempla a dimensão

da cidade implica na correspondente incorporação de novas agendas e a necessidade de rever os instrumentos legais existentes.

³⁹ Eram oito grupos temáticos: GT 1, Planos Regionais; GT2, Gestão e Sistema de Planejamento; GT3.1, Avaliação da Capacidade de Adensamento; GT3.2, Circulação e Transportes; GT3.4, Dispositivo de Controle das Edificações; GT3.5, Patrimônio Ambiental, Natural e Cultural; GT4, Subsídios para a Política Habitacional.

⁴⁰ Nos seis primeiros meses, as atividades do Projeto Cidade Mais Constituinte, considerando-se as discussões feitas nas 16 Regiões do Orçamento Participativo e a presença nos demãos eventos (palestras, seminários) contaram com a participação direta de mais de 2700 pessoas (PMPA, 2000, p. 39).

⁴¹ Publicado no Jornal *Zero Hora* do dia 7/7/95.

política como também integra a dimensão sócio-cultural⁴². (*Zero Hora*, 11/07/95)

Internamente, era avaliado que as secretarias tinham um compromisso muito desigual com os grupos de trabalho, assim algumas das entidades que poderiam contribuir com o processo ainda não haviam se engajado mais efetivamente. Por outro lado, a avaliação apontava para uma grande desigualdade de conhecimento sobre o tema entre os participantes de atividades mais amplas. O que não era de se surpreender diante de um tema tradicionalmente tratado como exclusividade por especialistas.

Como o processo andava e a proposta começava a ganhar forma, algumas entidades manifestaram seu descontentamento, sendo que o “Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) chegou a propor que o processo fosse suspenso e retomado em outras bases” (PMPA, 2000, p. 42). Mesmo que essa posição não tenha sido aceita, ficou claro que era preciso ainda avançar na produção de uma proposta de Plano Diretor mais acordada. Com esse objetivo, foi constituída uma comissão para compatibilizar e discutir mais as propostas produzidas nos Grupos de Trabalho, constituída por 10 representantes da PMPA e por outros 10 empresariais, organizações populares e ONGs. É interessante observar que mesmo muito polêmico, sempre foi resguardado pelas entidades o reconhecimento do caráter democrático da discussão e a sua importância. Na véspera do II Congresso, foi entregue documento assinado por representante de nove entidades⁴³ ao secretário do planejamento no qual era reconhecido o caráter democrático da discussão, a complexidade dos assuntos tratados, bem como a dificuldade de elaboração de documento que abranja todos os assuntos. Como proposta, sugeria que as discussões deveriam continuar, mas alguns aspectos relevantes e urgentes poderiam ser implantados em prazo curto e elaborados segundo as diretrizes que fossem aprovadas no II Congresso.

⁴² Ibidem, 11/7/1995.

⁴³ As entidades signatárias foram as seguintes: Associação Rio-grandense de Escritórios de Arquitetura do RS (AREA); Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (SERGS); Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCOM); Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil (STICC); Sindicato dos Engenheiros do RS (SENGE); Associação dos Arquitetos de Interiores do RS (AAI); Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação de Imóveis Residenciais e Comerciais do Estado do RS (SECOVI); Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB); Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura UFRGS (PROPAR).



Figura 3: A cidade decide o que deseja.
Fonte: PMPA

Realizado em 1995, com a participação de 331 presentes, o II Congresso da Cidade – o lugar de todas as coisas, tinha como objetivo debater e deliberar sobre as propostas e diretrizes para a reformulação do I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). As propostas apresentadas ao congresso foram formuladas pelos Grupos de Trabalho do Projeto Porto Alegre MAIS – Cidade Constituinte (PMPA, 2000, p. 48). Em sua intervenção de abertura, o prefeito Tarso Genro destacou que o Congresso devia debater e deliberar sobre as propostas construídas coletivamente num processo de Planejamento Participativo que reuniu mais de 2000 pessoas e 450 entidades, ao longo de oito meses. Mesmo reconhecendo que não havia sido possível esgotar todos os complexos temas que envolvem a questão, o prefeito conclui afirmando que “[...] a cidadania que muda o bairro, muda a cidade” (PMPA, 2000, p. 47). Entre outras resoluções, foram definidas pelos delegados as questões que já poderiam ser encaminhadas, na forma de lei, para a Câmara de Vereadores.

Realizado em 2000, o III Congresso da Cidade – construindo a cidade do futuro (PMPA, 2000), deliberou as diretrizes organizadas em quatro blocos temáticos – Políticas Sociais; Cultura, Turismo, Esporte e Lazer; Desenvolvimento Econômico;

Proposições Gerais – que buscaram sintetizar as políticas sociais e estratégicas para a cidade (MENEGAT e ALMEIDA, 2004, p. 207).

O IV Congresso da Cidade – Democracia e Gestão do Estado foi realizado em 2003, com a presença de 1500 participantes em sua plenária final, tendo envolvido mais de 10 mil pessoas em seu processo preparatório (Caderno de Resoluções, 2003), sendo o último realizado até esse momento. A sua preparação foi realizada por meio de três Grupos de Trabalho, responsáveis pelos seguintes temas: GT1 – Mecanismos da Democracia Participativa; GT2 – A Construção da Democracia; GT3 – Estrutura Administrativa, Gestão Pública e Participação Popular organização. Nesse, desde o III Congresso, foram realizadas dez Conferências Municipais⁴⁴, produzindo um conjunto muito significativo de discussões e deliberação sobre formas de qualificar as políticas nas diferentes áreas.

Os temas discutidos no Congresso e as resoluções aprovadas mostram que o processo de ampliação das formas de participação na gestão municipal, a questão da articulação dessas diferentes instâncias de participação – Conselhos Municipais, Orçamento Participativo, Conferências e Congressos, entre outras –, a dificuldade de articulação dessas instâncias entre si e delas com a estrutura administrativa da prefeitura precisava ser enfrentada. A necessidade de tornar a estrutura administrativa da prefeitura mais adequada à dinâmica de participação também parecia ser cada vez mais necessária.

O então prefeito, João Verle, reconhece que “[...] boa parte de nosso desafio passa pela efetiva qualificação da gestão de nossos recursos humanos”, assim como a “[...] integração, valorização e qualificação dos conselhos municipais passa a ser, agora, um elemento-chave na melhoria da prestação de nossos serviços [...]” (PMPA, 2003), ou seja, tarefas para dentro da estrutura administrativa e em direção ao objetivo de consolidação de um efetivo sistema municipal de participação social.

Entre as 314 proposições aprovadas, há resoluções dirigidas aos Conselhos Municipais, ao Conselho do Orçamento Participativo, aos Fóruns Regionais de Planejamento e para a estrutura administrativa. A tônica é a indicação de medidas para melhorar o fluxo entre as diferentes instâncias de participação, com as diferentes instâncias de gestão, como as seguintes (PMPA, 2003):

⁴⁴ São elas: Etapa municipal da Conferência das Cidades; da Saúde; Crianças e Adolescentes; Comunicação; Abastecimento; Cultura; Turismo; Assistência Social e a Conferência de Avaliação do Plano Diretor.

- Garantir a institucionalização de um espaço de inter-relação dos conselhos municipais como estratégia de articulação das políticas setoriais;
- O município de Porto Alegre deverá constituir um mecanismo/instância que viabilize o fluxo de informações, a difusão das deliberações, a divulgação do produto das conferências, congressos e plenárias dos conselhos setoriais e articula as ações destes com o COP;
- O 4º Congresso da Cidade recomenda como diretriz básica a ser seguida pelos Conselhos, o COP e o CMDUA, a realização de debate conjunto sobre a necessidade de ampliação da integração e cooperação entre estes mecanismos da Democracia Participativa;
- Articular as políticas sociais existentes, visando garantir atenção integral às populações vulnerabilizadas.

Entre tantas outras na mesma direção, essas resoluções deixam claro que havia uma compreensão de que a *gestão* do processo de democracia participativa passava a ser um fator importante nas discussões. A diversificação das instâncias de participação e a ampliação dos temas submetidos à discussão dessas, como o Plano Diretor, por exemplo, tornava evidente que a fragmentação passava a ser fator de limitação da efetividade das deliberações nos fóruns com participação social. A falta de interação entre as discussões do orçamento feitas pelo COP e a do planejamento, que começou a ser feita nos Fóruns Regionais e no Conselho municipal do Plano Diretor, tornou evidente que a discussão da *gestão do processo de democracia participativa* precisava ser enfrentada, como mostra a seguinte resolução:

Visando garantir a necessária integração entre o processo do orçamento participativo e o processo de planejamento participativo em curso na cidade, bem como qualificar ambos os processos, os Fóruns de Delegados das regiões do OP reunir-se-ão como os Fóruns Regionais de Planejamento bem como os outros fóruns temáticos, [...], a fim de ouvir e debater as sugestões de demandas formuladas pelos Fóruns de Planejamento, bem como suas justificativas. (PMPA, 2003)

Além da integração, um fator relevante no Congresso foi a melhoria da prestação de serviços, especialmente nas áreas mais afastadas, o que motivou uma aposta na descentralização, com a aprovação da indicação para que fosse realizada a regionalização de todas as estruturas de serviços da prefeitura *de acordo com as regiões do OP e as regiões de planejamento*; assim como se os Centros Administrativos *atuassem como coordenadores de fato das ações da PMPA* e que o atendimento passasse a ser integrado para evitar a *fragmentação e superposição de ações ou políticas* dos diferentes setores da prefeitura (PMPA, 2003).

Outras resoluções propunham a criação ou a reformulação, de alguns Conselhos Municipais, como a alteração da lei dos Conselhos Escolares, do Conselho Municipal de Agricultura e Abastecimento, criar o Conselho municipal de Segurança Urbana, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico, reestruturar o Conselho Municipal de Comunicação e transferir as atribuições do Conselho Deliberativo do DEMHAB para o COMATHAB. Todas essas mudanças tinham como objetivo de ampliar a participação das representações sociais nessas instâncias. Quanto à questão de gênero, foi deliberado que deve ser garantida a participação das mulheres no COP, com a adoção de uma cota mínima de 40% para ambos os sexos, inclusive na composição das chapas das Plenárias Regionais e Temáticas.

3.5 PORTO ALEGRE NAS REDES INTERNACIONAIS DE CIDADES

A partir do reconhecimento da gestão de Porto Alegre como referência de democracia participativa, o interesse pela experiência de participação em curso foi cada vez maior. Por sua vez, o governo municipal também passou a agir cada vez mais como agente de articulação de Redes de cidades. Como, por exemplo, o Fórum Mundial de Autoridades Locais, que até hoje é realizado junto ao Fórum Social Mundial, cuja decisão de construção foi iniciativa do governo municipal em estreita consonância com a direção nacional do Partido dos Trabalhadores, partido ao qual sempre estiveram muito associadas às administrações que desenvolveram experiências de OP, mesmo que cada uma com características próprias.

A motivação que embala essa intensa articulação de cidades é a certeza de que é preciso que os governos municipais ocupem espaço político e assumam compromissos com a execução de políticas de maior acesso da população à riqueza e ao poder, atuando para alterar as tendências excludentes da globalização. As principais Redes de cidades nas quais Porto Alegre atuou são: a Frente Nacional de Prefeitos, organizando ação comum dos prefeitos das cidades de grande porte para produzir propostas comuns e disputar políticas e financiamento junto ao governo federal; a Rede de Mercocidades, cujo objetivo é dar representação para uma agenda própria das cidades no processo de constituição do bloco regional do MERCOSUL que acabou sendo reconhecida como interlocutora por governos como

a brasileiro; o Fórum de Autoridades Locais pela Inclusão Social⁴⁵, que reuniu cerca de 180 prefeitos e representantes de cidades da Europa, América Latina e África com o objetivo de debater as dificuldades de gestão pública municipal num cenário de crescentes desigualdades e exclusão social. A inserção mundial que Porto Alegre assumiu neste período contribuiu em muito para que as primeiras edições do Fórum Social Mundial tenham sido realizadas na cidade, fazendo com que essa expressão ganhasse escala inédita para uma cidade da América Latina.

Isso fez com que fosse definida a criação de uma secretaria capaz de dar unidade à relação internacional que crescia e se diversificava, assim como para apresentar projetos e discutir possibilidades de financiamento internacional. A SECAR tem como atribuições a de consolidar as políticas de inserção regional e internacional da cidade, inclusive através da articulação da rede de cidades do Mercosul, impulsionando as relações com redes deste tipo em todo o mundo, e estabelecer relações de cooperação bilateral com as cidades irmãs de Porto Alegre e com cidades de interesse estratégico para o município, a fim de firmar programas de cooperação técnica. Cabe a ela também receber missões estrangeiras, comerciais e institucionais, que visitem a cidade e apoiar o intercâmbio comercial e tecnológico com os agentes econômicos porto-alegrenses.

O primeiro Fórum de Autoridades Locais pela Inclusão Social foi realizado junto ao I Fórum Social Mundial, em 2001, e coordenado pelo então prefeito Tarso Genro. Reuniu cerca de 180 prefeitos e representantes de cidades da Europa, América Latina e África com o objetivo de debater as dificuldades de gestão pública municipal num cenário de crescentes desigualdades e exclusão social. Nesse encontro, foi feita uma convocação aos governantes municipais de todo o mundo para que assumissem o protagonismo na execução de políticas públicas que sejam social e economicamente inclusivas, assim como fosse democratizado o poder. Os participantes aprovaram a Carta de Porto Alegre, na qual é afirmado que:

[...] as cidades são importantes instrumentos para estancar os processos de exclusão social, para desenvolver políticas de inclusão e dar respostas aos

⁴⁵ Nesse encontro, foi discutida e aprovada a Carta de Porto Alegre, na qual as autoridades locais declararam que “as cidades são importantes instrumentos para estancar os processos de exclusão social, para desenvolver políticas de inclusão e dar respostas aos problemas que entravam a cidadania. Constituem um marco decisivo para promover e consolidar processos de democracia participativa e de controle público sobre o Estado, geradores de consciência cidadã solidária”. Este Fórum também decidiu empenhar-se no processo de fusão da Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU) e da União Internacional de Autoridades Locais (IULA), apelidada como ONU das cidades.

problemas que entravam a cidadania. Constituem um marco decisivo para promover e consolidar processos de democracia participativa e de controle público sobre o Estado, geradores de consciência cidadã solidária.

Realizado em 2002, junto ao II Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, com a participação de centenas de prefeitos e representantes de governos locais que reforçaram o papel das cidades como atores políticos do novo cenário mundial, ao mesmo tempo em que se posicionaram propositivamente em defender a constituição de alternativas comprometidas com uma globalização, humana e solidária.

A terceira edição do FAL também é realizada em Porto Alegre, em 2003, no âmbito do Fórum Social Mundial, contando com a presença de mil autoridades, entre estas, 150 prefeitos e 700 representantes de cidades de vinte e seis países. Além de reafirmar a Carta de Porto Alegre e a Declaração de Porto Alegre, firmadas nas edições anteriores, foi lançado o desafio aos governos locais de todo o mundo para que incorporassem em seus programas a exigência da democracia nas instituições e relações internacionais, para que o FAL renovasse seu compromisso com uma “[...] sociedade civil mundial organizada e com governos locais articulados em redes e atuantes politicamente no cenário internacional”. Na avaliação das autoridades locais reunidas a “[...] combinação destes dois sujeitos na esfera mundial – governos locais e movimentos sociais – fortalece a construção alternativa ao domínio quase absoluto dos mercados e governos imperialistas e da política de guerra iminente”. Além disso, era necessário reafirmar e garantir o direito de vida digna para todos, em particular, o direito a alimentação, a água, a saúde, a moradia e a educação.

Nesse encontro, foi também discutida a criação de nova organização mundial de autoridades locais, em razão do processo em curso de fusão da Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU) e da União Internacional de Autoridades Locais (IULA). A decisão do encontro foi de que a Rede de Cidades pela Inclusão Social devia atuar de maneira articulada e propositiva, criando um novo cenário das relações internacionais, empenhando-se na organização do Congresso de fundação, em 2004, da "ONU das cidades" – Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU). Com essa nova entidade, resultado da fusão da FCMU e da IULA, a ação política internacional dos municípios, deu um salto de qualidade e colocou a agenda municipalista num novo patamar. Porto Alegre vinha participando ao longo de 2001 no Bureau Executivo da FMCU e trabalhando por essa unificação, tendo sido designada como representante da Rede Mercocidades na FMCU para a gestão do

Convênio assinado entre ambas. Uma das tarefas desse Convênio era a de harmonizar as normas para a Gestão de Resíduos Sólidos entre as cidades da rede.

Os objetivos da Rede de Cidades pela Inclusão Social e a Paz⁴⁶ são os seguintes: impulsionar experiências de democracia participativa; lutar por uma cultura de paz e pelos direitos humanos; criar programas de inclusão social para cidades periféricas; promover justiça social e igualdade de gênero; combater a pobreza; garantir um desenvolvimento sustentável; defender e promover serviços públicos adequados e contra o processo de privatização; democratizar a comunicação e promover a inclusão digital; incentivar a cooperação descentralizada entre os governos locais e a sociedade civil.

A Rede Mercocidades, por sua vez, é uma organização que reúne governos municipais dos países que integram o MERCOSUL e visa assegurar às autoridades municipais possibilidade de participar das decisões da integração regional. A Rede foi criada formalmente em Assunção⁴⁷, em julho de 1995, com a realização do Seminário “Mercosul: Opções e Desafios para as Cidades”. Neste encontro, foi firmada a “Declaração de Assunção” (ver anexo), na qual os participantes da Rede afirmam querer colaborar para que o Mercosul seja mais do que apenas como um espaço comercial, mas um espaço de intercâmbio e de confirmação da cultura, da tecnologia e das experiências administrativas da região. O compromisso que unifica essa Rede é o de construir um “[...] futuro comum, de bem-estar e dignidade para todos”. Esse futuro comum, segundo a “Declaração de Assunção, é maior que ‘nossas diferenças conjunturais’”. A Rede das Mercocidades quer, assim, auxiliar na construção de um bloco político e econômico “[...] capaz de enfrentar o processo de globalização com independência e autonomia”. Para isso, cobra dos governos

⁴⁶ Essa rede teve papel importante para divulgação internacional da Carta de Porto Alegre, lançada no dia 27 de janeiro de 2003, como atividade do III Fórum social Mundial. Esse documento foi escrito pelos seis conferencistas da atividade *Diálogos pela Paz*, que reuniram judeus e palestinos no III Fórum Social Mundial. A Carta, em português, foi lida pelo prefeito de Porto Alegre, João Verle, e a versão, em inglês, foi lida por representante do grupo Galia Golan, na presença de 16 mil pessoas que lotaram o Gigantinho. A íntegra da Carta de Porto Alegre é: “Nós, pacifistas israelenses e palestinos, estamos determinados a buscar: paz, justiça e soberania para nossos povos e um final à ocupação israelense nos territórios ocupados em 1967; uma solução acordada e justa para a questão dos refugiados palestinos, conforme a resolução 194 das Nações Unidas. Clamamos a comunidade internacional e as Nações Unidas, em particular, para, urgentemente, intervir para: colocar um fim a esta situação trágica e um final à violência em ambos os lados, o imediato encaminhamento de negociações de paz a fim de possibilitar uma paz justa e duradoura. Porto Alegre, 27 de janeiro de 2003”.

⁴⁷ As cidades fundadoras foram onze: Rosário (Argentina); Assunção (Paraguai); Florianópolis (Brasil); Porto Alegre (Brasil); La Plata (Argentina); Curitiba (Brasil); Rio de Janeiro (Brasil); Brasília (Brasil); Córdoba (Argentina); Salvador (Brasil) e Montevidéu (Uruguai). Atualmente, a Rede é formada por 198 cidades da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia e Peru.

centrais uma maior atenção à experiência de integração que as grandes cidades estão realizando”. Uma integração que cresce na medida em que “[...] cresce a consciência de nossos cidadãos, que aproxima e fortalece nossas culturas, que integra os atores sociais de nossos municípios e cria uma verdadeira comunidade de interesses”. Avançando ainda, a declaração deixa ainda mais claro o papel ativo que as cidades devem cumprir.

Esta actitud de nuestra gente, singularidad insustituible de acción del poder local en el proceso de integración es la que puede dotar al Mercosur de una faceta humana. Mercociudades existe porque reconocemos que en la base de nuestra integración existen hombres y mujeres que no se satisfacen con discursos y protocolos, para los cuales no bastan palabras y declaraciones. Mercociudades existe porque es necesario dar concreción a nuestras intenciones, a los sueños que albergamos desde San Martín, Bolívar, Artigas y O'Higgins.

Hemos hablado mucho sobre nuestros problemas comunes, sobre nuestras debilidades y carencias. Mercociudades reconoce esta realidad, sin embargo quiere comenzar a trabajar en otras cosas. Hablar, trabajar y hacer. Queremos compartir soluciones, queremos construir caminos propios y mutuamente ventajosos, queremos dinamizar nuestros mejores esfuerzos. Mercociudades ya inició este camino.

[...] Los compromisos que tenemos, como dirigentes y representantes de las comunidades de nuestras ciudades, es el de hacer crecer este empeño por un Mercosur capaz de construir su propio destino. [...] Queremos resaltar muy especialmente la necesidad de aumentar las políticas de lucha contra la pobreza en nuestras ciudades. [...] Por todos estos motivos, queremos reforzar cada vez más los lazos que nos unen desde Asunción. La solidaridad entre nuestras ciudades repercutirá en solidaridad entre nuestros gobiernos. Por ello, cada vez más, las acciones individuales de cada uno de nuestros municipios es una acción de todos. No estamos solos en este remolino que mueve al mundo llamado globalización. (MERCOCIUDADES, Declaração de Assunção, 1995)

Com essa declaração, foi decidida a formação de uma Rede de Cidades dos países que compõem o Mercado Comum do Sul (Mercosul), para a qual Assunção foi eleita como sede da Secretaria Executiva naquele ano e Porto Alegre como sua sucessora, a partir de 1996. O primeiro encontro de prefeitos, intendentes e alcaides ocorreu novembro do mesmo ano, quando foram elaboradas a Ata de Fundação das Mercociudades e a Ata de Sessão de Cúpula. A reunião preparatória foi realizada em Porto Alegre, na qual foram definidas as Unidades Temáticas que iriam compor a Rede⁴⁸. Nessa reunião, foi firmada a “Carta de Porto Alegre” (ver anexo), na qual é

⁴⁸ Foi decidida de constituição de nove Unidades Temáticas: Municípios e Universidades; Comércio Exterior; Ciência, Tecnologia e Banco de Talentos; Cultura; Turismo; Gestão Urbana e Planificação Estratégica; Planejamento Urbano e Ambiental; Desenvolvimento Social; Legislação e Política Tributária Municipal. Podem se associar à Rede Mercociudades as capitais dos países do Mercosul; cidades com mais de 500 mil habitantes e/ou cidades que, por seu perfil internacional, possam

afirmado que há transformações profundas e aceleradas em curso e o mundo está cada vez mais interligado, fazendo com que os processos de globalização e integração estejam resultando na “[...] criação de um novo cenário internacional”, que impõe uma “[...] redefinição de papéis dos diferentes agentes econômicos e políticos”. A globalização não é compreendida como fenômeno distante da ação dos governos, sejam eles centrais ou municipais, o que implica uma ação consciente e determinada para que as novas possibilidades permitidas com a globalização não sejam transformadas apenas em crescimento da desigualdade e de exclusão social

Dejados a su lógica espontánea, los fenómenos de la globalización, de la urbanización y de la revolución científica y tecnológica tienden a producir una perversa realidad, marcada por una mayor concentración de ingreso y de riqueza, por un mayor desequilibrio urbano y ambiental y por el crecimiento de las desigualdades y de exclusión social. (MERCOCIUDADES, Declaración Porto Alegre, 1995)

Os governos municipais que investiram na construção da Rede de Mercocidades, assim, apostam que é possível combater a tendência de ampliação das desigualdades e aproveitar as suas possibilidades em favor da cidadania, aproveitando-se dos avanços da ciência e das novas tecnologias para criar “[...] uma sociedade politicamente mais participativa e democrática e economicamente mais próspera e socialmente mais justa”. Para que esses objetivos sejam alcançados, a Declaração de Porto Alegre (anexo) afirma que é decisivo que as cidades passem a desempenhar

[...] un papel de protagonismo en el escenario internacional. Eso requiere plena autonomía política, económica y de gestión de los gobiernos locales y el rechazo de todo tipo de discriminación que pueda limitar la capacidad de servicio de las municipalidades [...].El MERCOSUR puede y debe ser un proceso de integración participativo y con vocación de incluir socialmente al conjunto de los ciudadanos, para que los mismos puedan utilizar los beneficios del desarrollo y del progreso. Comprometidas con ese ideal, las Mercocidades pretenden participar activamente de la formación del MERCOSUR, estableciendo una intensa cooperación, y una competición saludable y regulada. “También opinando sobre las políticas de integración, dialogando con los gobiernos nacionales, luchando para que tengamos, más que una simple integración de mercados, una integración democrática de comunidades. (Declaración de Porto Alegre, 1995)

A construção dessa Rede mostra que há de parte dos governos municipais a determinação de incidirem ativamente para evitar que o processo de globalização e o da construção de blocos regionais seja orientado apenas pela lógica *espontânea*, ou seja, a lógica do mercado. Mais ainda, identificam a possibilidade de democratização desses processos ao reconhecimento da autonomia política e econômica dos governos locais, rechaçando qualquer tipo de limitação à sua capacidade de gestão e de prestação de serviços aos seus cidadãos. Os governos municipais se reivindicam como sujeitos na globalização e não mais como gestores das suas conseqüências sociais expostas nas cidades.

Porto Alegre se integrou ainda ao programa da União Europeia, denominado URB-AL, participando da Rede nº 2: Preservação dos Contextos Históricos Urbanos; Rede nº 4: Desenvolvimento Econômico e da Rede nº 5: Políticas Sociais a qual filiou-se em 1997.

Com o ICLEI (Internacional Council For Local Environmental Initiatives), ONG que serve como uma agência informal das Nações Unidas para políticas locais na área da sustentabilidade ambiental, Porto Alegre desenvolveu ações conjuntas relacionadas à Agenda 21 Local, especialmente o Programa “Acredite Belém Novo Pode Mais – Desenvolvimento Sustentável do Extremo-Sul” e foi integrada, em 2002, na Rede Cidades pela Proteção do Clima. Essa Rede desenvolve a Campanha Mundial de Proteção Climática, estimulando ações que possam contribuir para a diminuição de lançamento de gases que contribuem para o aquecimento global, entendendo que as decisões em âmbito municipal podem ser úteis para mitigar as mudanças climáticas e melhoram a qualidade de vida da comunidade⁴⁹. Na proposta de integração de Porto Alegre à Rede, foi descrita a situação ambiental do município, contendo mais de 40 ações já desenvolvidas, como a utilização de energia nos prédios públicos municipais, iluminação pública, gerenciamento de tráfego, geração de resíduo sólido, medidas para o combate à poluição do ar, substituição do combustível por outros menos poluentes (GNV, diesel metropolitano, etc.). Em 2004, Porto Alegre recebeu o Prêmio de Desempenho Exemplar pela Proteção do Clima na América Latina e Caribe, concedido pelo ICLEI, durante a I Conferência da Campanha Cidades para a Proteção Climática, na Cidade do

⁴⁹ É possível encontrar mais informações sobre esta campanha no site do ICLEI: www.iclei.org. Porto Alegre participou ainda de diversas comissões e assinou inúmeros protocolos de cooperação, como o feito com a cidade de Barcelona para a capacitação de técnicos municipais em planejamento urbano.

México. Em 2000, a cidade de Porto Alegre participou da seleção do prêmio Habitat/ Programa de Gestão Urbana das Nações Unidas, em Dubai, apresentando a experiência do Orçamento Participativo, onde foi selecionada novamente como uma das 40 práticas de melhor gestão do planeta.

Como vimos, esse processo de ampliação das formas de participação promoveu no plano local, a criação de conselhos municipais, realizou conferências, implementou o controle sobre o orçamento público, com o OP, instituiu os Congressos da Cidade como instâncias de definição do sentido para o qual as políticas públicas deveriam ser orientadas. A força simbólica adquirida pela experiência de gestão democrática em curso na cidade, no entanto, transcendeu o âmbito local e motivou uma intensa atuação do governo municipal em diferentes redes nacionais e internacionais de cidades, nas quais os governos locais demonstram que fazer política na perspectiva internacional e disputar os rumos da globalização não é exclusividade dos governos nacionais, ou das organizações internacionais. Mesmo que o OP seja mais voltado à gestão dos recursos públicos e menos ao planejamento e/ou projetos de longo prazo, as interações que gradativamente forem sendo realizadas entre as diferentes instâncias de participação, produziram uma tensão tal que pressionava o governo a ampliar a abrangência da sua atuação para áreas que ainda não estavam sob a gestão local. Exemplo disto são as resoluções aprovadas no I Congresso (PA. 59), nas quais cada compromisso geral, como a gestão democrática e o enfrentamento das desigualdades, por exemplo, vinham acompanhados de metas que exigiam para serem realizadas, de mudanças substantivas na organização da cidade, tal como a criação do *solo criado*, a reestruturação da cidade com o PDDUA, a municipalização do licenciamento, a participação popular na definição das prioridades de aplicação do orçamento público, etc. Cada uma dessas iniciativas implica no gradativo deslocamento do poder na cidade, que em Porto Alegre passou a ser chamado de inversão de prioridades, cada vez mais voltadas aos setores populares. Ou, conforme Chenial (2004)

[...] a expansão dos direitos (e as obrigações que implicam) desenvolve uma empatia solidária e um sentido de co-pertença a uma comunidade. Isso porque os direitos pelos quais se luta representam a emancipação do indivíduo por meio de uma interação politicamente participativa na comunidade (em contraposição à emancipação privada ou isolada do individualismo liberal) (in: MARTINS, 2008).

Essa tensão ocasionada pela inclusão de novos atores sociais nos espaços de decisão e a cultura democrática e associativa construída no exercício da política, criou as condições necessárias para impulsionar o gov

erno a avançar na regulação das atividades urbanas, por meio da municipalização do licenciamento ambiental, fazendo Porto Alegre ser a primeira capital do país a assumir tal prerrogativa.

4 A MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO EM PORTO ALEGRE

Porto Alegre foi a primeira capital do país a municipalizar o licenciamento ambiental, efetivado em 1998, por meio da Lei nº 8.267, na qual também foi criada a taxa de licenciamento ambiental. Em seu artigo 1º, é definida como competência municipal a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente⁵⁰ e do equilíbrio ecológico, visando ao desenvolvimento sustentável. Isso corrobora uma longa trajetória que vinha sendo construída desde os anos 70, quando a SMAM, primeira secretaria municipal de meio ambiente do país, foi criada. A municipalização do licenciamento, no entanto, apesar de ser fortemente ancorada em legislação ambiental é resultado da crescente capacitação institucional da administração municipal na gestão no conjunto das funções da cidade, como a tradição de planejamento urbano também indica. Com a promulgação de Constituição de 1988, os municípios foram alçados à condição de entes federados, e, como decorrência, novas responsabilidades lhes foram atribuídas, o que permitiu que os governos municipais que vinham gradativamente ampliando o alcance das suas atribuições vissem essa prática consagrada institucionalmente.

Além de prática jurídica, a municipalização permite ao governo municipal construir uma verdadeira sistema de gestão pública, fazendo com que o processo de licenciamento se constitua na produção de informações sobre as diferentes dimensões das funções urbanas: sociais; econômicas; hidrológicas, geológicas, de qualidade do ar; do sistema viário e tantas outras possíveis de serem produzidas pelos Estudos de Impacto Ambiental (adiante veremos o caso do licenciamento do Carrefour e o Atlas Ambiental de Porto Alegre). Esse conhecimento permite incorporar as atividades econômicas que pretendem se instalar na cidade dentro de seu contexto sócio-urbano e adequá-las às definições decididas democraticamente sobre qual cidade os cidadãos desejam (ver I Congresso da Cidade).

O Licenciamento Ambiental é o instrumento legal e administrativo que possibilita aos governos municipais exercerem, na plenitude, a sua função de integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e fazer valerem a sua

⁵⁰ O Artigo 2º desta Lei define meio ambiente como o conjunto de condições, leis, influências e 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.

competência na gestão das funções socioambientais urbanas. Para realizar isso, o licenciamento deve ser visto como um processo composto por todos os procedimentos administrativos necessários para que a administração pública municipal licencie a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades que utilizem recursos ambientais que sejam consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras. A licença ambiental é o meio pelo qual são estabelecidas as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades.

Sendo assim, passam pelo licenciamento ambiental, as solicitações de alvarás (oficinas mecânicas, serralherias, marcenarias, bares, restaurantes, indústrias de pequeno porte, etc.); os expedientes únicos (hotéis, postos de abastecimento, loteamentos, condomínios, indústrias, estação de radio base, entre outros) e as obras públicas (como a terceira perimetral e as redes de infra-estrutura urbana). Para que esse conjunto de atividades possa ser executado dentro das diretrizes gerais de sustentabilidade social e ambiental, os procedimentos de licenciamento devem ser realizados de forma integrada entre as secretarias e órgãos do município, como forma de estar integrado ao processo de democracia participativa em curso na cidade.

Para que seja possível uma avaliação dos impactos socioambientais de cada empreendimento, é necessário que a análise considere os seus diferentes aspectos. Para tanto, a critério da prefeitura, pode ser exigido do empreendedor a realização de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e/ou um Relatório de Impacto Ambiental (RIA), que são dois instrumentos de gestão importantes quando se trata de empreendimentos que exigem uma avaliação mais abrangente. Neste caso, o Termo de Referência para esses estudos é produzido pela prefeitura, que define a abrangência e os aspectos que devem ser estudados para subsidiar a tomada de decisão.

O processo de licenciamento tem etapas bem definidas, que são demarcadas pelo tipo de licença que o empreendimento dispõe: Licença Prévia (LP), concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua concepção e localização, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação; Licença de Instalação (LI) que autoriza a instalação do

empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; Licença de Operação (LO) que autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação e a Licença Única (LU), emitida para aquelas atividades com porte mínimo ou pequeno e grau de poluição baixo ou médio, podendo ser emitida na fase de planejamento, instalação ou operação.

O tipo de licença depende do perfil da atividade, de seu porte e, sobretudo, do estágio em que se encontra sua implantação. O processo de licenciamento é único e realizado por meio da integração dos diferentes órgãos da prefeitura que, de acordo com as suas competências, definem as exigências e estudos de que necessitam. Isso obrigou que fossem alterados vários procedimentos utilizados até então, avançando para uma rotina mais vinculada aos processos do que aos órgãos.

A dinâmica do licenciamento tornou ainda mais evidente a necessidade de se criar formas de gestão mais integradas, o que em boa medida foi respondido com a constituição de uma comissão técnica multidisciplinar que envolve técnicos da SPM, SMOV, SMT, SMIC, DEP, DMAE, DMLU, SMC, sendo que, dependendo do tipo de empreendimento, a composição da comissão pode ser alterada. Ao longo das diferentes etapas, os Conselhos Municipais podem solicitar a discussão de determinado processo, caso ele não precise necessariamente tramitar no seu âmbito.

A licença ambiental, assim, é o resultado de um processo que estimula a integração entre os diferentes órgãos da prefeitura e integra as demais instâncias de participação, como os Conselhos Municipais e os Fóruns de Planejamento Regional. Nela também são definidas as restrições que devem ser observadas na execução de cada empreendimento e definidas as contrapartidas e/ou medidas mitigadoras.

4.1 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL

Quando é solicitada ao empreendedor a realização de Estudos, ou Relatórios de Impacto Ambiental, o processo de análise prevê a obrigatoriedade de realização

de Audiência Pública, convocada com antecedência. No período entre a convocação oficial e a realização da Audiência, o projeto em pauta fica à disposição de todos os interessados.

De um modo geral, as audiências públicas seguem o seguinte procedimento: composição da mesa com presença do secretário municipal de meio ambiente, do representante do empreendedor e representante da comunidade; abertura da reunião, com a exposição da sua dinâmica pelo secretário; apresentação do empreendimento pelo empreendedor; apresentação dos procedimentos já realizados pela prefeitura. Feita essa etapa inicial, a palavra é dada aos presentes para as suas considerações, de um modo geral em bloco de três falas; após essas, a mesa retoma a palavra para fornecer as respostas solicitadas. Caso a reunião precise de mais do que 4 horas, é convocada nova reunião. As questões levantadas devem ser observadas ao longo da avaliação do processo, mas não possuem caráter deliberativo.

Os Estudos de Impacto Ambiental são um instrumento de gestão de grande relevância, desde que o Termo de Referência produzido pela administração explore as diferentes possibilidades que ele permite. No meio urbano, o Estudo de Impacto Ambiental deve ser compreendido como o estudo das diferentes variáveis que compõem o ambiente construído, como as redes subterrâneas e aéreas, o mobiliário existente na área de abrangência do empreendimento, que em alguns casos é muito superior do que o seu entorno, a arborização, o fluxo viário, etc. Além dessas variáveis, é preciso levar em consideração a capacidade de suporte da região para receber o empreendimento, no caso de ser de grande porte, pois pode ser exigido que se realize a construção de novas vias ou a ampliação das existentes para que o fluxo do trânsito não seja impactado negativamente, o que causaria prejuízo a todos os moradores que circulam na região, o que serve também para as redes de água e esgotos, etc. Caso essas questões não sejam adequadamente dimensionadas e incluídas como obrigação do empreendedor, a consequência será a de realizar uma transferência de responsabilidades do privado para o público, pois o esgotamento de alguma das funções urbanas, tráfego, abastecimento de água, recolhimento de esgotos, iluminação pública e tantas outras, implicará demanda para o orçamento público.

Essa é uma dimensão quase invisível da disputa do orçamento público que só pode ser adequadamente dimensionada se o gestor público dispor de instrumentos

capazes de estabelecer uma relação qualificada com o conjunto de interesses que disputam o sócio-espço urbano e estabeleça condicionantes para a instalação dos empreendimentos pensando a cidade como lugar de realização das funções humanas, o hábitat da vida humana e não como apenas como suporte para as atividades econômicas e o mercado. Para que essa compreensão política se traduza em gestão pública, é preciso qualificar o conhecimento sobre o meio físico e social, o que só é possível realizar se houver efetivos espaços de produção da agenda social; isso fornece à democracia participativa uma dimensão fundamental para a construção de políticas públicas inclusivas. Algumas obras para as quais foi solicitado Estudo de Impacto Ambiental (EIA) como subsídio para o licenciamento: III Perimetral; Hipermercado Carrefour – Loja Passo D'areia; Condomínio por Unidades Autônomas de Belém Novo; Ampliação do Praia de Belas Shopping Center; Supermercado Zaffari – Zona Sul; Estação de Tratamento de Esgotos – ETE Serraria.

Para exemplificar, arrolo alguns dos empreendimentos para os quais foi solicitado o Relatório de Impacto Ambiental (RIA): Ampliação da Av. Severo Dullius; Ampliação da Av. Juca Batista; Ampliação da Av. Bento Gonçalves; Complexo viário de Acesso ao Novo Terminal de Passageiros do Aeroporto Salgado Filho; Shopping América – Isdralit; Total – Shopping de Descontos; Heliponto em prédio comercial; Anfiteatro Por do Sol; Centro Empresarial Borges de Medeiros; Implantação da rede de distribuição de gás natural veicular.

Esses empreendimentos foram analisados pelas secretarias e pelos órgãos da administração e contaram com a realização de audiências públicas. O porte e a função distinta deles dão uma idéia da dimensão de informações e variáveis que a análise de cada um implica. Os estudos feitos pelo empreendedor e as informações que a prefeitura dispõe vão compondo um mosaico de conhecimentos e exigem a produção de soluções únicas para cada caso concreto, que em boa medida explica muitas das características inovadoras construídas, como vemos mais adiante, quando tratamos do licenciamento das redes de telecomunicações. Especialmente se levarmos em conta que essa análise e avaliação não são mais realizadas apenas no ambiente das repartições, mas cada vez mais são confrontadas com a opinião e a experiência acumulada por aqueles que possuem vasta experiência de produzir cidade, os cidadãos e cidadãs. Um exemplo são as condicionantes exigidas do Carrefour para permitir a sua instalação na zona norte da cidade.

4.2 REGRAS PARA OS GRANDES EMPREENDIMENTOS

Antes mesmo de o Carrefour solicitar licença para instalar um hipermercado na zona norte, havia uma forte movimentação dos comerciantes de pequeno e médio porte, liderados pela associação dos comerciantes da Azenha, que reivindicava o estabelecimento de restrições legais às grandes redes nacionais e de âmbito global que planejavam se instalar em Porto Alegre. O argumento central era o de que a instalação dessas grandes corporações traz para as cidades um impacto negativo. Isto porque que esses hipermercados instalam também um grande número de lojas nas quais são comercializados os mais diferentes produtos. Como estão todas concentradas num só lugar, as farmácias do bairro, os armazéns, as fruteiras, as bancas de jornais, os barbeiros, os cafés, as floristas e tantos outros pequenos comércios da região são obrigados a fechar.

A questão encontrou eco e foi objeto de muitos debates. Tanto nas discussões promovidas pela Câmara de Vereadores quanto nas de iniciativa da prefeitura, as comunidades consultadas sempre manifestavam simpatia em buscar alguma alternativa, que desse instrumento legal para que o executivo pudesse atuar de forma mais restritiva do que até então poderia fazer.

A solução encontrada foi uma lei, em acordo com a Câmara de Vereadores, que estabelecesse um parâmetro depois do qual haveria um processo próprio de licenciamento. É curioso que o vice-governador do Estado, então ligado ao setor de supermercados, foi uma das lideranças que utilizou a tribuna popular na Câmara de Vereadores para defender restrições aos grandes grupos do setor.

Aprovada a lei, os empreendimentos comerciais, cuja área de vendas seja superior a 2.000 m.², são obrigados a realizar um Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU), de responsabilidade do empreendedor, e entregá-lo à Secretaria Municipal de Planejamento. O Estudo de Viabilidade Urbanística é prévio à aprovação do empreendimento e deve apresentar estudo sobre os possíveis impactos biológicos, físico e socioeconômico que poderá trazer. Esse estudo é enviado à Secretaria do Planejamento, que o encaminha a um colegiado técnico, a Comissão de Análise Urbanística, que poderá exigir estudos mais aprofundados para fundamentar sua decisão. No caso de impactos ambientais importantes, podem ser exigidas contrapartidas do empreendedor. Um caso no qual esse regramento foi utilizado é o do Carrefour.

Ao solicitar licença para instalação de hipermercado na zona norte, no bairro Passo D'Areia, o licenciamento do Carrefour foi feito dentro das novas regras para os grandes empreendimentos. O estudo de Impacto Socioambiental identificou diferentes impactos, que fizeram a prefeitura indicar condicionantes que foram calculadas em cerca de R\$ 43.000.000, à época (1999). As condicionantes são as seguintes (ver anexo). No que tange aos aspectos sócio-econômicos, foram definidas as seguintes exigências para que a empresa fosse autorizada a se instalar:

- Construir creche para o atendimento de 60 crianças, considerando a redução de emprego na região e a necessidade dos pais buscarem trabalho mais distante.
- Conduzir os resíduos recicláveis para o Projeto de Geração de Renda do Município, nos termos de cronograma operacional a ser desenvolvido em conjunto com a Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio (SMIC) e DMLU;
- O projeto de edificação do hipermercado deve contemplar galeria comercial com, no mínimo, quarenta lojas no complexo de vendas;
- Comercializar no hipermercado produtos rurais com a marca de qualidade de Porto Alegre, conforme sistema a ser acordado com a SMIC e o empreendedor;
- Contratar e manter no seu quadro funcional, no mínimo, 10% de funcionários das funções bases da empresa, excetuando-se os cargos de direção, com mais de trinta anos;
- Contribuir com R\$ 480.000,00 (quatrocentos e oitenta mil reais), para o Programa de Apoio a Economia Local do Município de Porto Alegre (PAEL), visando capacitar as pessoas que perderam emprego na região para novas atividades laborais;

Em relação à circulação viária a empresa deveria se comprometer com:

- Prolongamento da Av. Grécia, entre a Rua Jari e a Av. Plínio Brasil Milano, para manter a fluidez do tráfego nos moldes hoje existentes, mantendo a qualidade de circulação e acessibilidade;
- Execução de recapeamento asfáltico da rua Jari, localizada na área de influência direta do empreendimento, visando maior fluidez e a minoração do efeito do ruído nas residências lindeiras;
- Implantação de projeto de circulação, acessibilidade e sinalização, semafórica e horizontal viária, para melhorias da circulação e o pedestre;

- Definição de planejamento operacional para que os veículos de carga e descarga estacionem exclusivamente no interior do empreendimento, diminuindo o incômodo das populações lindeiras;

- Efetivar vias de acesso e projetos de circulação, acessibilidade e sinalização por meio de semáforos além de rotas alternativas e projetos de tempo de verde, além de instalação de faixas de segurança.

Outros aspectos considerados são os possíveis impactos na qualidade do ar, para o qual foi definido que a empresa deveria reativação da estação de monitoramento da qualidade do ar, localizada na área de influência direta; quanto à poluição sonora, a condicionante foi a obrigatoriedade de ser restringidos os horários da obra na fase de implantação, a realização da pavimentação e o recapeamento das vias do entorno e os tratamentos acústicos nos equipamentos emissores de ruído; quanto a cobertura vegetal, houve a obrigação de alterar o projeto original, para a permanência de diversos exemplares existentes na área, além de exigência de arborização na área do estacionamento e nas vias do entorno e o plantio compensatório com essências nativas na área de influência do empreendimento, visando manutenção dos corredores de avifauna existentes; em relação aos cursos de água, foi definida a instalação de poços de inspeção, além das obras de retificação do canal do Arroio da Areia para evitar o assoreamento da galeria do Arroio Passo d'Areia; em relação aos resíduos, foi definido que a empresa deve conduzir os resíduos recicláveis para o Projeto de Geração de Renda do Município. Outro aspecto relevante avaliado é o impacto deste empreendimento nas redes existentes, fazendo a prefeitura definir que a empresa deveria executar as obras do conduto forçado conforme projeto aprovado pelo Departamento de Esgotos Pluviais (DEP) e compatibilizar as obras de implantação do empreendimento com os serviços públicos de telefonia, fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água, esgoto cloacal e pluvial. Além disto, o empreendedor foi obrigado a compatibilizar a interferência da implantação do empreendimento com o sistema de drenagem local.

A licença prévia para o Carrefour foi assinada em agosto de 1999 e só foi possível estabelecer esse conjunto de condicionantes que envolvem as mais diferentes funções da cidade mediante a posse do estudo socioambiental, instrumento que representa um passo adiante na compreensão tradicional de impacto ambiental. Algumas medidas já eram solicitadas pela prefeitura há mais tempo, como a construção ou ampliação das vias de tráfego, mas a exigência de

galeria comercial com, no mínimo, quarenta lojas no complexo de vendas do Carrefour, possibilitando o ingresso de pequenos comerciantes que poderiam ter seus estabelecimentos fechados com a instalação do hipermercado, ainda hoje são inovadoras. Outra é a obrigação de manter no seu quadro funcional, no mínimo, 10% de funcionários, excetuando-se os cargos de direção, com mais de trinta anos, faixa etária identificada no EIA como a mais afetada pela instalação do empreendimento; a obrigação de construir creche também foi feita em razão da identificação da ausência de alternativa para as mães.

Assim, a municipalização do licenciamento ambiental em Porto Alegre pode ser compreendida como uma ação de reorganização administrativa com o objetivo de melhor adequar os processos de gestão aos processos de participação. A incorporação de novos sujeitos sociais veio acompanhada de novas pautas, que mostravam as limitações dos mecanismos de gestão até então existentes, moldados para prestar serviços e ofertar infraestrutura para apenas uma parcela da população, o que trouxe à tona o desafio de produção de iniciativas administrativas mais adequadas à nova situação. A preocupação em não frustrar o processo de participação em curso colocou ao governo o desafio de dar novo conteúdo para as regras e normas existentes e, assim, ampliar a abrangência das atribuições municipais e viabilizar os instrumentos legais necessários para melhor encaminhar as novas demandas, que crescentemente exigiam mais e melhores respostas.

Com a municipalização do licenciamento ambiental, o poder local passou a dispor de um mecanismo sem precedentes de ordenamento das diferentes funções da cidade, o que possibilitou inserir as atividades econômicas que pretendiam se instalar na cidade ao sentido geral das políticas públicas, então orientadas pelas decisões das instâncias da democracia participativa. Isso é demonstrado na licença do Hipermercado Carrefour, descrita acima, na qual ao longo do processo de licenciamento foram considerados, sob diferentes aspectos, os impactos que a sua instalação poderia acarretar e definidas as medidas mitigadoras, ou compensatórias, que foram financiadas pelo empreendedor. Assim, os recursos do orçamento público deixam de financiar a infraestrutura necessária para a instalação desses empreendimentos e são preservados para o investimento nas prioridades definidas nas instâncias de participação, numa forma efetiva de desprivatização do orçamento público.

O impulso principal, no entanto, para que esse desafio tenha sido enfrentado de forma pioneira por Porto Alegre, foi o intenso dinamismo social que a multiplicação de formas de participação produziu. Ao disporem de espaços democráticos de participação, os novos atores sociais, em sua grande maioria oriunda dos setores mais vulneráveis da população, encontraram a possibilidade de tornar as suas necessidades e carências em agenda pública e disputa do orçamento para a satisfação das suas necessidades tradicionalmente não atendidas.

Foi neste ambiente de ampliação das formas de participação, da pressão que esse processo exercia sobre o governo municipal e a convicção de que o orçamento não tinha condição de crescer de forma equivalente às demandas, que ficou clara a necessidade de produzir novas formas de gestão capazes de apresentar alternativas criativas de gestão pública, que as empresas de telecomunicações – já privatizadas - começaram a solicitar licenças para a instalação de suas redes em Porto Alegre. No próximo capítulo será apresentado o processo de licenciamento produzido para a instalação das redes de telecomunicações, que articulou o interesse dessas empresas globais em se instalarem em Porto Alegre às demandas da população e decisão do governo em viabilizar políticas de universalização do acesso. Às redes de alta velocidade, preservando os cuidados com os possíveis malefícios à saúde acarretados pela exposição ao eletromagnetismo.

5 A NOVA REDE DE TELECOMUNICAÇÕES: AS REGRAS LOCAIS PARA EMPRESAS GLOBAIS

[...] graças às estruturas físicas da cidade, acontecimentos passados, decisões tomadas há muito tempo, valores formulados e alcançados, permanecem vivos e exercem uma influência.

Lewis Mumford

As redes de telecomunicações são um conjunto integrado de equipamentos e meios de transmissão, com o objetivo de permitir a transmissão de sinais e a oferta de serviços de telecomunicações. Podem ser corporativas (privadas) ou públicas. A evolução tecnológica fez com que as redes específicas para telefonia e dados – inicialmente, os principais serviços oferecidos – fossem capazes de suportar os diversos serviços de valor adicionado ofertados atualmente. Contudo, a telefonia continua ocupando a maior parcela da capacidade instalada da rede.

Estação Radiobase ou ERB (Figura 4) é um rádio bidirecional (recebe e transmite) de baixa potência, dotado de antenas direcionais de transmissão e recepção, que emitem fecho de rádio-freqüência, montadas no topo de uma torre ou poste, para comunicação com os telefones móveis celulares. A concepção das tecnologias dos sistemas móveis celulares é caracterizada por elementos de atendimento chamados células, servidos de ERB, que atendem esta área geográfica limitada. Cada célula dispõe de uma ERB com os equipamentos de recepção e transmissão, torre e respectivas antenas. A interligação da ERB com a central é por fibra ótica ou radioenlace em microondas. O conjunto destas células é chamado de cluster, e forma a área de cobertura do sistema móvel celular. O funcionamento de uma ERB se dá através de campos eletromagnéticos (CEM) irradiados pelas antenas transmissoras instaladas nas ERBs, que tem intensidade variável, e constituem as ondas eletromagnéticas que se propagam no espaço. A ERB é responsável pela emissão e recepção de CEM de outras ERBs vizinhas e de terminais móveis.

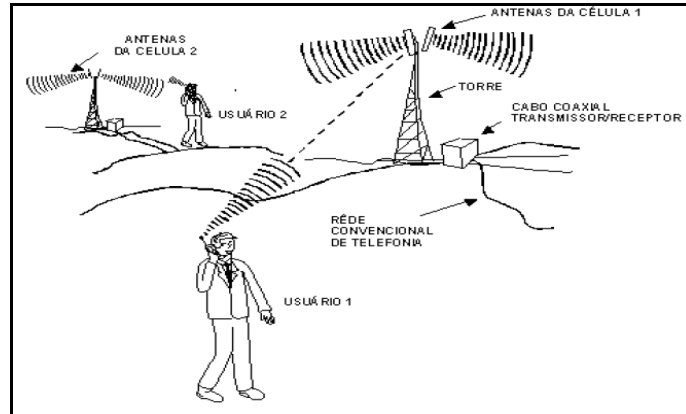


Figura 4: As ERB's viabilizam a comunicações entre os celulares

Quanto maior for o tráfego, menor será a célula correspondente, uma vez que o número de canais disponíveis por célula é limitado. Isto implica, por exemplo, que em áreas centrais de uma cidade, as células são menores do que aquelas das áreas suburbanas.

A telefonia celular teve início há menos de 30 anos, mas a sua velocidade de expansão é tamanha que, no final do segundo trimestre de 2008, já existiam no mundo 3,66 bilhões de celulares, perfazendo uma teledensidade⁵¹ de 55 celulares/100 habitantes (ver gráfico). Em pouco tempo, portanto, a tecnologia dos sistemas celulares foi incorporada ao dia-a-dia de milhões de pessoas no mundo inteiro, entrando no seleto rol das invenções que marcaram profundamente os hábitos da humanidade no último século.

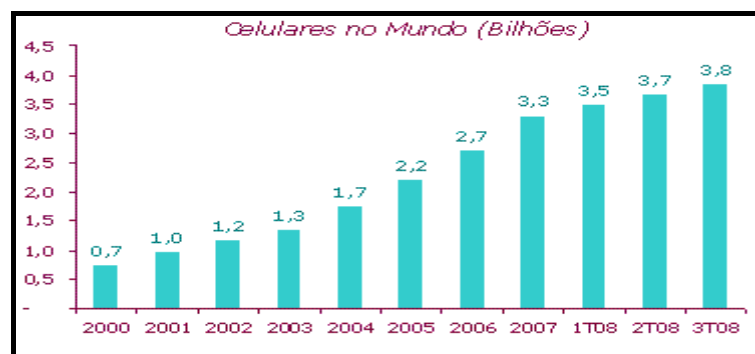


Figura 5: Evolução de celulares no mundo
Fonte: UIT, Wireless Intelligence e GSA⁵²

Segundo a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), o Brasil chegou a 147.052.397 assinantes no Serviço Móvel Pessoal (SMP) em novembro de 2008,

⁵¹ A teledensidade é o indicador utilizado internacionalmente para demonstrar o número de telefones em serviço em cada grupo de 100 habitantes.

⁵² Disponível em: <http://www.teleco.com.br/celular.asp>, acessado, em 22/12/2008.

alcançando uma teledensidade⁵³ de 76,33 celulares/100 habitantes. Do total de acessos, 119.541.611 (81,29%) são pré-pagos, e 27.510.786 (18,71%), pós-pagos. Apenas nos últimos 11 meses, o número de assinantes do serviço celular cresceu 21,55%, conforme quadro a seguir:

Evolução dos celulares no Brasil de 2000 a 2008		
Ano	De janeiro a novembro	De janeiro a dezembro
2000	6.563.250	8.155.473
2001	4.618.612	5.557.598
2002	4.526.134	6.135.195
2003	8.129.667	11.492.302
2004	14.815.468	19.232.311
2005	16.746.067	20.604.759
2006	11.121.443	13.708.285
2007	16.395.206	21.061.482
2008	26.072.294	-

Quadro 7: Evolução dos celulares no Brasil de 2000 a 2008

Fonte: Site da Anatel

Esse crescimento extraordinário implica que as empresas precisam construir suas Redes para assegurarem uma cobertura que atenda de forma adequada, sem áreas de sombra, seus clientes. Nas cidades, assim, é implantada mais uma rede de infra-estrutura que vem se somar às já existentes, como a rede de água, de esgotos, de telefonia convencional, galerias pluviais, gás e o posteamento para energia elétrica e TV a cabo, entre outras. A diferença é que as outras redes foram construídas ao longo de décadas e motivam lutas pela sua extensão para todos os cidadãos, como mostra as demandas priorizadas pelo OP, enquanto a de celular se constrói de forma muito rápida e tem sido objeto de desconfiança quanto aos seus efeitos à saúde e à desvalorização dos imóveis da sua vizinhança.

⁵³ Com crescimento de 1,44%, a teledensidade no Brasil alcançou o índice de 76,33. Comparado a novembro de 2007, quando o índice era de 61,20, o crescimento foi de 24,72%. O Distrito Federal lidera a teledensidade móvel brasileira, com índice de 133,84 – ou seja, 1,33 telefone para cada habitante. Comparado com o mês anterior, o índice apresentou, em novembro, crescimento de 1,66% (era 131,65). O Rio de Janeiro, segundo colocado no ranking, cresceu 1,31% (subiu de 93,54 para 94,77). Em terceiro no indicador, o Mato Grosso do Sul tem índice de 91,78 e apresentou crescimento de 1,05% (era de 90,83). Os maiores crescimentos da teledensidade em novembro foram registrados em São Paulo, Pernambuco, Distrito Federal, Espírito Santo e Alagoas. Quando observados os crescimentos no ano e nos últimos 12 meses, o destaque fica com estados do Nordeste e do Norte. O Centro-Oeste lidera a teledensidade entre as regiões brasileiras com um índice de 92,50, seguido pelo Sudeste, com índice de 86,13. Em terceiro no indicador está a região Sul, com índice de 80,32, seguido pelas Regiões Nordeste (índice de 60,68) e Norte (índice de 56,61).

A privatização das telecomunicações, assim, expôs as cidades ao processo de multiplicação de redes de telecomunicações, tanto aéreas, quanto subterrâneas, sem que houvesse qualquer tipo de regramento nacional, ou municipal que evitasse a proliferação das torres de telefonia, ou a abertura de galerias para a instalação dessas redes, acarretando uma profusão de novos equipamentos na paisagem urbana e construção nas vias públicas.

As solicitações de instalação dessas redes em Porto Alegre aconteceram sob o ambiente de multiplicação das formas de participação e da conseqüente ampliação do leque de temas colocados à discussão pública, como vimos. A discussão sobre a revisão do PDDUA já estava ocorrendo, sendo que temas como a altura dos prédios e os recuos entre eles vinham ganhando cada vez mais audiência. Com a proliferação das torres de telecomunicações na cidade, além das questões relativas ao paisagismo, essa discussão ganhou, por um lado, o componente de preocupação com os possíveis danos à saúde que a exposição ao eletromagnetismo poderia acarretar; por outro lado, eram discutidas as potencialidades para a produção de políticas públicas de acesso à população dos serviços e informações que essa tecnologia disponibiliza. Além disto, o governo municipal já vinha coordenando um grupo de trabalho com as empresas estatais e privadas que dispunham de redes já instaladas na cidade, o que resultou no Plano Diretor de Vias Públicas e Arborização – trabalho que exigiu o inédito estudo e mapeamento de todas as redes instaladas na cidade, o que se mostrou um importante instrumento para todo o trabalho necessário para o licenciamento de atividades.

O conhecimento produzido por trabalhos como este e as pesquisas e estudos que vinham sendo produzidos para a confecção do Atlas Ambiental de Porto Alegre, ampliou em muito a capacidade da administração pública nas suas tarefas de gestão e colocou à disposição da população um extraordinário acervo de informações sobre as funções da cidade, qualificando ainda mais a eficácia da participação.

5.1 A INCERTEZA COMO FATOR DE MOBILIZAÇÃO

Com a privatização das telecomunicações no Brasil, muitas empresas passaram a disputar o mercado brasileiro⁵⁴, buscando oferecer vantagens comparativas em relação às concorrentes. Isso ocorreu de forma rápida e num vazio de regramento ou no âmbito de um regramento sem discussão com as comunidades. A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) se restringiu a adotar, em 1999, os limites propostos pela Comissão Internacional para Proteção contra Radiações Não Ionizantes – ICNIRP, que são tidos como insuficientes para aqueles; diante da ausência de uma definição incontroversa sobre os possíveis danos à saúde, defendem regras bem mais restritivas.

Assim, o desconforto causado pelos equipamentos desta nova rede é gerado por duas razões básicas: uma é urbanística, em função do rápido domínio das torres na paisagem de alguns bairros; outra é sanitária, pela existência de muitas dúvidas quanto aos reais efeitos à saúde causados pela exposição continuada ao eletromagnetismo. Esses fatores foram potencializados pelo crescimento acelerado do uso da telefonia celular e a conseqüente ampliação da quantidade de torres de aço e concreto nas cidades, as Estações de Rádio Base (ERB), necessárias para dar suporte para as antenas.

Porto Alegre foi a primeira capital brasileira a produzir legislação específica para o setor de telecomunicações, condicionando a instalação das redes, aéreas e subterrâneas, ao cumprimento das normas, decretos e leis municipais. Esse regramento foi possível pela combinação de diferentes fatores: a capacitação institucional permitida pela municipalização do licenciamento; as iniciativas da Câmara de Vereadores; a forte resistência de vários cidadãos contra a instalação de ERBs na sua vizinhança, luta que cresceu até envolver cerca de 50 núcleos de moradores; além do compromisso do governo municipal com o processo de democracia participativa em curso na cidade.

A Câmara de Vereadores de Porto Alegre realizou a primeira reunião pública sobre os possíveis danos à saúde, advindos da exposição continuada às emissões eletromagnéticas, no dia 11 de agosto de 1998, na sua Comissão de Saúde e Meio

⁵⁴ Entre as empresas que solicitaram licença para operar em Porto Alegre estão: Telefônica celular S.A., TELET S.A. (Claro Digital), Global Village Telecom LTDA (GVT), Nextel Telecomunicações LTDA, Diveo do Brasil Telecomunicações LTDA e TIM Celular Centro Sul S.A.

Ambiente. A iniciativa foi motivada pela médica Geila Vieira, que apresentou um conjunto de preocupações baseadas em vários estudos sobre os riscos para acarretados à população pela falta de regulamento rigoroso. Ela já havia ingressado com ação na justiça para impedir o funcionamento de uma torre de telefone celular instalada bem ao lado de sua casa. Em declaração dada ao jornalista Roberto Villar, para o Jornal JÁ⁵⁵, ela afirma:

Estou preocupada com a poluição eletromagnética. Fora dos limites de segurança, estas antenas produzem efeitos biológicos, principalmente nos olhos e no cérebro. As radiações são absorvidas pelas camadas mais profundas dos tecidos, e não somente pela pele. (Jornal JÁ, de 15 a 30 de agosto/1998).

Em sua exposição na Câmara, ela fez uma síntese de 132 artigos técnicos de publicações internacionais, dos quais relacionou 98 efeitos biológicos das radiações eletromagnéticas, entre elas o aumento de leucemia, a indução de cataratas, malformações em fetos, câncer e abortos, além de problemas sexuais como a redução da fertilidade masculina. Sua exposição foi concluída com a menção a um episódio de descaso com material radioativo que produziu graves conseqüências “[...] espero não ver aqui outra Goiânia” (Jornal JA, de 15 a 30 de agosto/1998). Em outra ocasião, o professor do Departamento de Engenharia Elétrica da UFRGS, Álvaro Salles, alertava também para os riscos que o uso do telefone celular pode acarretar à saúde. Para ele, é com os telefones celulares que as pessoas deveriam ter ainda mais cuidado, pois quando a antena do aparelho está a menos de 2 cm de distância da cabeça, a quantidade de radiação emitida supera os 5,8 w/m², previstos na norma americana adotada no Brasil, o que é mais grave do que as antenas de Rádio-Base, segundo ele.

O vereador que promoveu o debate manifestou a sua pretensão em encaminhar projeto de lei sobre a matéria, obrigando que fosse adotado um raio de segurança de 40 metros, por ser “[...] a distância utilizada na Espanha pela Telefônica, empresa que controla a companhia gaúcha”. A prefeitura também assegurou que iria estabelecer regras para a telefonia celular, segundo declaração

⁵⁵ Naquele período, os jornais dirigidos aos bairros estavam em franca expansão, sendo que levantamento da ARI calculou em mais de 40 deles circulando em Porto Alegre, segundo informação do editor do Jornal JÁ. O Jornal JÁ acompanhou o assunto de forma diferenciada, sendo que ainda hoje tem o cuidado de manter seus leitores informados sobre o andamento do processo, sendo uma fonte importante para o tema.

do então assessor de meio ambiente do prefeito, Cláudio Langone, ao jornalista Roberto Villar (Jornal JA, de 15 a 30/071998).

Diante de divulgação de tais preocupações e do acesso a estudos realizados por diferentes instituições e pesquisadores em vários lugares do mundo que começaram a ser distribuídos cada vez com mais intensidade, as manifestações de moradores contra a instalação de ERB's próximas de suas casas não pararam de ocorrer. Na Rua Professor Duplan, por exemplo, havia uma ERB instalada no terreno de uma creche, o que motivou um abaixo-assinado da comunidade e uma posterior ação junto ao Ministério Público. Como houve posição favorável na Justiça, a ERB acabou sendo lacrada pela prefeitura. No bairro Nonoai, um morador começou a mobilizar seus vizinhos contra a instalação de uma ERB ao lado de sua casa, recolhendo cerca de 70 assinaturas e contratando um advogado para representá-lo na justiça. Neste caso, o argumento utilizado foi o direito de vizinhança, que resguarda ao proprietário ou inquilino o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha prejudique sua segurança, saúde e sossego (Jornal JA, de 15 a 30/071999). O Mapa abaixo mostra a distribuição das ERBs e Mini ERBs em Porto Alegre. No ano de 2002, foram concedidas 182 Licenças de Operação de ERB's; 96 de Mini-ERB's e 72 Licenças Prévias e de Instalação, perfazendo o total de 350 ERBs e Mini-ERBs, segundo a prefeitura municipal.

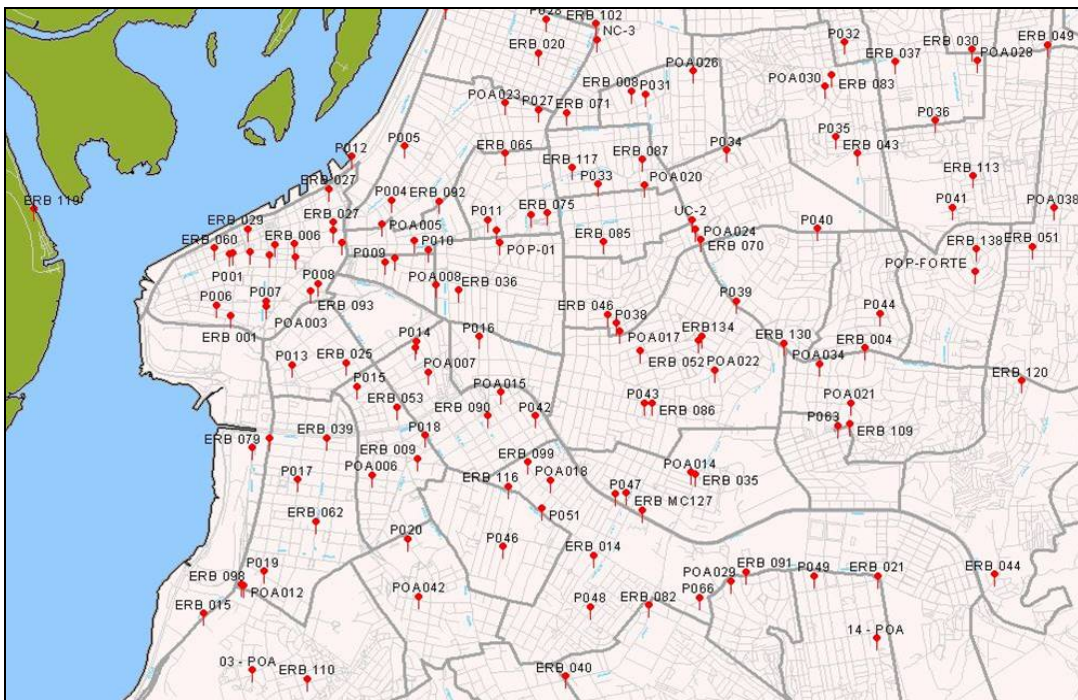


Figura 6: Localização das ERB's e Mini ERB's em Porto Alegre

Na prefeitura, os técnicos vinham realizando pesquisas sobre os padrões brasileiros de faixas de frequência de emissão de telefonia celular e buscavam nas disposições do Plano Diretor Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), do Código de Edificações de Porto Alegre, dos procedimentos de licenciamento ambiental, assim como em outros instrumentos legais, elementos que permitissem avançar na legislação e consolidar o governo municipal como instância de decisão também para esse setor. Isso porque era esperado um embate na justiça, principalmente de parte das empresas, caso vissem seus interesses prejudicados e, sobretudo, pelo fato de elas não estarem habituadas a ter que se submeter a regras municipais que fossem além dos procedimentos usuais para toda e qualquer construção.

O regramento do setor de telecomunicações, assim, se apresentou como um importante desafio para a afirmação do município como ente federado pleno na gestão das funções urbanas, mesmo em relação aos setores de atuação tipicamente global. Nesse caso, era preciso produzir um regramento diferente do existente no país e sem contar com um exemplo internacional que fosse visto como satisfatório em todos os aspectos.

5.2 A MOBILIZAÇÃO PARA A CRIAÇÃO DE REGRAS PARA INSTALAÇÃO DE REDES

Os estudos estavam em curso, mas as mobilizações avançavam mais rápidas. Os moradores preocupados com as incertezas em relação aos danos à sua saúde exigiam procedimentos mais claros e precavidos. O governo, assim, publicou os decretos nº 12.153/98 e nº 12.235/99, que estabeleceram os padrões urbanísticos, sanitários e ambientais necessários para a instalação de Estação Rádio-Base (ERB), microcélulas de telefonia celular e equipamentos afins no âmbito do município de Porto Alegre, estabelecendo, também, os limites de densidade de potência⁵⁶ que as antenas poderiam emitir assim como as distâncias de segurança. Para garantir o perfeito funcionamento de aparelhos de alta precisão, foi exigida

⁵⁶ Níveis de densidade de potência com base na Norma Americana – ANSI/IEEE $\Rightarrow f/150$ (5,7 W/m² variando em função da frequência)

ainda uma distância mínima para instalação de antenas perto de hospitais, clínicas, centros de saúde e assemelhados. Com esse Decreto, o governo municipal atendia algumas das preocupações que vinham sendo reivindicadas, valendo-se do princípio da precaução⁵⁷, amplamente reivindicado pelos moradores diante da ausência de posição categórica sobre o assunto que partisse de alguma instituição com ampla credibilidade, como a Organização Mundial de Saúde, por exemplo.

Esse Decreto, no entanto, não foi recebido sem controvérsia, dado que as empresas compreendiam que o município, ao legislar nesta questão, estava invadindo a competência da ANATEL. A interpretação dominante até então era a de que competia à ANATEL estabelecer limites de segurança referente à instalação das ERB's, e os municípios deveriam ficar restritos aos aspectos urbanísticos, mesmo que a Lei Geral de Telecomunicações estabeleça em seu art. 74 que:

[...] 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.

No entanto, as tentativas de buscar na justiça o reconhecimento desta compreensão que limitava as possibilidades de ação do governo municipal não foram bem sucedidas. Ao não obter despacho liminar, a decisão das empresas foi a de não mais tratar a questão por meio de ações na justiça, mas atuar para que as regras não inviabilizassem a sua condição de operação, entrando no debate.

Para os moradores, as regras também não eram tidas como satisfatórias, mas por razões diferentes. No bairro Bom Fim, a instalação de uma ERB na Rua Felipe Camarão foi o fator que impulsionou a mobilização no bairro, que acabou sendo o epicentro do movimento na cidade. Em junho de 2001, numa reunião com representantes de 50 prédios das redondezas, foram contabilizadas 1800 assinaturas para adicionar à ação que já havia sido movida pelos moradores junto ao Ministério Público contra a instalação da ERB no local. O argumento era o de que a torre ficaria

⁵⁷ Na ECO 92, a precaução foi apresentado como o Princípio n.º 15 da Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: "Com o fim de proteger o meio ambiente, os Estados devem aplicar amplamente o princípio da precaução, conforme as suas capacidades. Quando haja perigo de dano, grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes em função do custo para impedir a degradação do meio ambiente".

entre dois prédios residenciais, com uma distância de apenas três metros de cada um deles.

Para dar visibilidade ao movimento, os moradores que assumiram sua liderança passaram a levantar fundos entre os vizinhos e distribuíram faixas de protesto contra a instalação da referida ERB aos síndicos de diversos prédios, que de modo geral eram colocadas nas grades em frente aos prédios, produzindo um forte efeito. Essa ação galvanizou o apoio dos moradores do bairro e se tornou referência para outros bairros, como o Jardim Botânico, onde um grupo de moradores se mobilizava contra a instalação de uma ERB, para a Cidade Baixa, onde a comunidade reivindicava a não instalação de outra torre, para o Moinhos de Vento, onde os moradores recolhiam assinaturas para abaixo-assinado contra a instalação de mais uma ERB já que nesse bairro já havia outras três, sendo que duas a menos de 100 metros de distância entre si. As fotos abaixo mostram como esse equipamento domina a paisagem onde se instala e como a concorrência entre as empresas implica uma profusão de torres que de outra forma não seriam necessárias (PMPA).

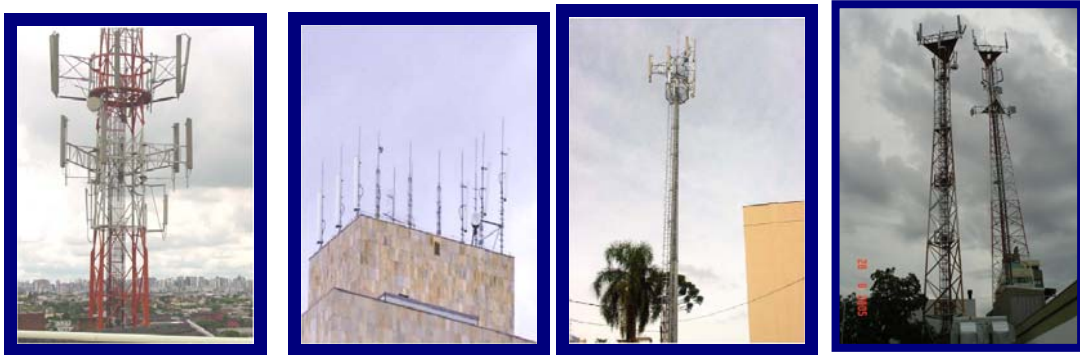


Figura 7: Torres da discórdia: Estações de Rádio-base em Porto Alegre.
Fonte: PMPA

Essa mobilização das comunidades mostra que ainda não havia sido alcançado um regramento capaz de, ao mesmo tempo, assegurar a tranquilidade dos cidadãos quanto à sua saúde e viabilizar uma cobertura de sinal capaz de assegurar uma boa qualidade de serviços de telecomunicação na cidade – que era a equação desejada pelo governo municipal. Para isso, vinha realizando inúmeras reuniões com os representantes dos bairros e com as empresas, assim como levantava a legislação em outras partes do mundo, estudando cada vez mais a matéria.

Enquanto não conseguia chegar a um resultado satisfatório, muitas vezes atuava de forma pontual, com a suspensão de licenças já fornecidas, como foi o caso da ERB que seria instalada na Rua Felipe Camarão.

Ao mesmo tempo, o movimento das comunidades cada vez avançava mais na produção e divulgação de estudos nos quais os efeitos danosos à saúde das emissões eletromagnéticas eram dados como certos. As reivindicações também ficavam mais precisas e categóricas, como a exigência de que fosse definida uma distância mínima de 500 m entre cada torre e que os serviços das empresas fosse compartilhado, evitando a concentração de várias torres com pouca distância entre si. O movimento também foi buscando galvanizar apoio em outros fóruns e colher informação de diferentes partes do mundo, como mostra a decisão de enviar correspondência para cinco embaixadas, solicitando informações sobre as regras em vigor nos respectivos países. Enviou também abaixo-assinado para a Organização Mundial de Saúde (OMS) e atuou no I e II Fórum Social Mundial com distribuição de material e no seminário “As Torres de Celular e a Cidade”, organizado pela prefeitura. Outra questão que mobilizava era a possível desvalorização dos imóveis. Insatisfeita com a lei vigente, a comunidade passou a se reunir semanalmente e a pressionar a prefeitura e a Câmara por uma legislação mais rígida.

Assim, mesmo tendo sido um avanço em relação aos demais municípios brasileiros, o regramento da questão ainda se mostrava insuficiente, pois não tratava de questões que passaram a ser vistas como fundamentais como o distanciamento entre as torres, por exemplo. Um abaixo-assinado com cerca de 4 mil assinaturas, organizado pelo Movimento das Associações de Bairro de Porto Alegre, que agregou as diferentes iniciativas em curso, foi entregue ao prefeito Tarso Genro. Dias depois, o prefeito editou seu Decreto obrigando que fosse observada distância mínima de 500 metros entre as torres⁵⁸, aceitando a reivindicação do movimento e determinando a criação de Grupo de Trabalho para produzir nova lei municipal ainda mais rigorosa, sob coordenação da SMAM. Com essa decisão, o governo municipal suspendeu os efeitos de todas as licenças de instalações de ERB's que haviam sido emitidas, paralisando a montagem dos equipamentos pelas empresas e não mais

⁵⁸ Nesse mesmo período, tramitava na Câmara de Vereadores Projeto de Lei do vereador Juarez Pinheiro (PT) com o mesmo teor, que acabou sendo aprovado e sancionado pelo prefeito: Lei nº 8744, de 10 de Julho de 2001.

realizou a análise de novos estudos de viabilidade até que fosse realizado um amplo debate público para a apresentação de nova proposta de legislação.

O objetivo do grupo de trabalho era o de buscar uma alternativa capaz de trazer segurança aos cidadãos sem deixar de viabilizar uma boa cobertura de sinal na cidade. Caso não fosse encontrada uma boa solução para compatibilizar esses dois objetivos, a opinião colhida entre os demais membros da comissão era a de que deveria prevalecer o primeiro. Estava ficando claro que deveria ser feita uma reavaliação dos limites de emissão, assim como um aperfeiçoamento das regras urbanísticas existentes, atendendo a principal reivindicação dos moradores.

Os técnicos da prefeitura realizaram um estudo dos laudos de todas as antenas licenciadas na cidade e produziram uma proposta de limite de emissão muitas vezes menor do que o regramento Suíço que vinha sendo apresentado como referência pelas comunidades⁵⁹ (ver Figura 8). Segundo esse estudo, havia condição técnica de diminuir sensivelmente os limites de emissão fixados nos Decretos e Leis anteriores, tranquilizando os cidadãos quanto à proteção a saúde, sem que houvesse interrupção ou áreas de sombra na transmissão e sinal, o que assegurava também uma cobertura de sinal de qualidade para a operação do sistema celular.

⁵⁹ O limite de exposição estabelecido pela Lei Municipal nº 8.463 correspondente a 4,3 W/m², valor médio obtido em período de amostragem de 6 minutos. Analisando-se os resultados de densidade de potência de 400 pontos avaliados em diferentes bairros e comparando-os com o limite de exposição fixado pela legislação, observou-se que os valores de densidade de potência eletromagnética irradiada, medidos em áreas no entorno das ERBs, encontram-se abaixo do limite estabelecido pela legislação municipal em vigor. Os níveis de densidade de potência ocorrem com maior frequência no intervalo compreendido entre 0,01 e 1,4 W/m², valores que são bastante inferiores ao referencial de exposição (4,3W/m²). Das ERBs avaliadas, predominam instalações de porte excepcional (acima de 1000W de potência efetivamente irradiada), que correspondem a 94% do total das instalações existentes (SCHIMITT *et al.*, 2002).

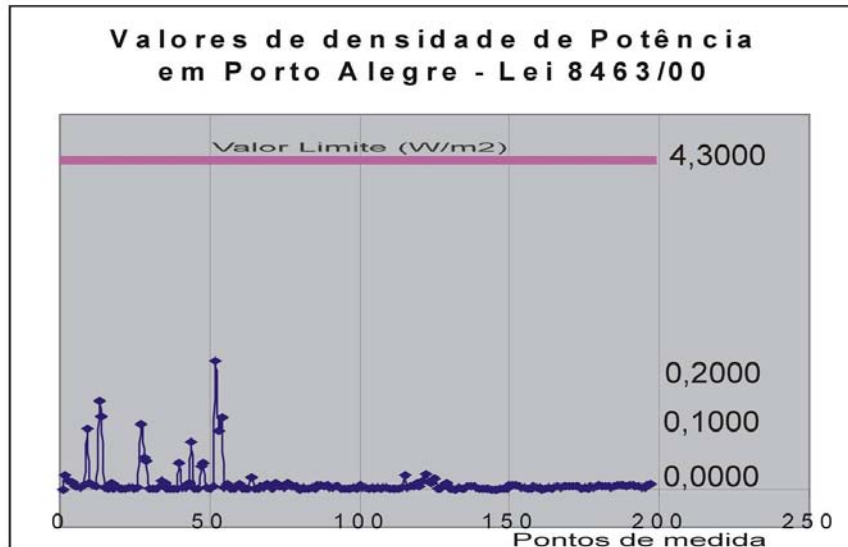


Figura 8: Densidade de potência das ERB's em Porto Alegre
Fonte: SMAM

Na Câmara de Vereadores, a nova proposta de legislação encaminhada pelo executivo foi objeto de novas discussões, nas quais os representantes dos moradores e os das empresas ainda tentavam incorporar ou retirar alguns pontos que não lhes satisfaziam totalmente. A Lei acabou por ser votada com algumas alterações acordadas entre as partes, viabilizando um regramento na cidade que é o mais restritivo entre todos os conhecidos até aquele momento e que ainda hoje é tido como referência. A grande produção de Decretos e Leis sobre a matéria (nove ao todo, anexo) demonstra a tensão que o tema gerou e o processo de evolução da capacidade de gestão do governo municipal.

É interessante observar que, para encontrar uma solução adequada, foi preciso avançar em relação aos padrões internacionais e contrariar, assim, o respeitado jurista Millaré (2006), que ao tratar do Princípio de Precaução em relação à questão das ERB's, afirma:

O Princípio da Precaução, aplicado à exposição humana a campos eletromagnéticos se concretiza pelo atendimento aos limites internacionalmente preconizados e aceitos, sem que a eles sejam incorporadas medidas adicionais. Também a conclusão da maior parte da comunidade científica internacional é de que se a ERB não expõe a população a campos eletromagnéticos de radiofrequências de níveis superiores aos limites recomendados, não existe dano à saúde, observando que devem ser atendidas as diretrizes e condicionantes para a sua instalação, impedindo que a população em geral não se aproxime o suficiente das antenas transmissoras para sentir os efeitos apontados.

5.3 INDUÇÃO À AÇÃO CONSORCIADA ENTRE AS EMPRESAS

Para que essas rigorosas regras possam ser cumpridas de forma qualificada e ágil, foi preciso avançar no redesenho dos fluxos de licenciamento e dinamizar formas integradas de gestão, respeitando as atribuições de cada setor sem perder de vista essas diferentes etapas que constituem um mesmo processo de licenciamento e devem ser compreendidas como tal, conforme a figura a seguir:



Figura 9: Fluxograma administrativo para aprovação de ERBs em torres.
Fonte: PMPA

O procedimento de licenciamento de uma Estação de Rádio-base compõe uma ação integrada entre SMAM, SPM, SMOV e SMC, conforme segue: 1. SMAM analisa Laudo Técnico Teórico Radiométrico e avalia vegetação quando houver; 2. SMC avalia Patrimônio Histórico e Cultural quando houver; 3. SPM analisa e aprova Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU); 4. SMAM emite Licença Prévia (LP); 5. SMOV aprova e licencia projeto arquitetônico; 6. SMAM emite Licença de Instalação (LI); 7. SMOV vistoria as obras; 8. Após análise do Laudo de Medições Radiométricas, a SMAM vistoria a obra e emite a Licença de Operação (LO); 9. SMAM renova Licença de Operação a cada ano, mediante a apresentação de novo Laudo de Medições Radiométricas.

O processo de discussão realizado para a instalação de ERB's fez com que o governo municipal adotasse para a instalação e operação de Redes de Infra-

estrutura Urbana as Operações Urbanas Consorciadas. Estas operações consorciadas envolvem setores que possam vir a querer lançar novas redes na cidade ou ampliar as existentes, como a de telecomunicações, energia elétrica, ou acessibilidade urbana, seja com recursos públicos, ou privados. Consórcio, neste caso, é o trabalho desenvolvido de forma compartilhada pelas empresas, por indução do governo municipal, para que haja redução do impacto da execução das redes no meio urbano. Para fazer isso, a prefeitura faz um Convite Público, por meio de Edital para que as empresas interessadas em lançar Rede nas áreas determinadas apresentem seus pleitos. O governo realiza reuniões com as empresas que atenderam ao Edital e define o traçado e a quantidade de dutos que exigirá como contrapartida das empresas. Esse procedimento é conhecido como doação em pagamento, ou seja, os dutos lançados acima do número desejado pelas empresas são doados ao município, como contrapartida pelo uso do espaço urbano⁶⁰.

Esse procedimento administrativo permite que o governo municipal possua o controle de uma Rede Pública de Fibra Óptica de última geração, o que lhe possibilita disponibilizar aos cidadãos os mais variados serviços e oportunidades; o município ainda evita que novas empresas perfurem o passeio público para lançar novas redes, pois pode alugar os dutos que possui. Nos percursos onde já existem dutos de propriedade do municipal, não são admitidas novas escavações e as empresas interessadas devem utilizar a rede de dutos existentes, pagando à prefeitura pelo uso.

Entre as aplicações que melhor mostram o caráter inclusivo que essa política pode significar, a secretaria de saúde está realizando utilizando desta rede para ações de telemedicina, com a transferência de imagens médicas e informações diversas sobre os pacientes do sistema de saúde. Na Restinga, por exemplo, o pré-natal está sendo realizado também por meio desta rede. O próprio fato de esse serviço chegar à Restinga já é digno de nota e só foi possível pelas possibilidades técnicas e de arranjo institucional que estimulou a criatividade a serviço da inclusão. Outra aplicação muito interessante é o Projeto de Telecentros, que possuem acesso

⁶⁰ As empresas tentaram evitar que esse regramento fosse levado a cabo, ingressando com ações judiciais com as quais questionavam a autonomia do município para estabelecer regras a respeito. Como não obtiveram êxito, acabaram por se submeter às regras municipais.

de alta velocidade gratuito à internet em vários locais públicos (Mercado Público, Esplanada da Restinga, Parcão, Parque Farroupilha, Praça da Alfândega, etc.).

De acordo com o Estatuto da Cidade, as Operações Urbanas são definições específicas para uma determinada área da cidade que prevêm um uso e uma ocupação distintos das regras gerais que incidem sobre o conjunto da cidade. Em Porto Alegre, a Lei Municipal 8267/98, que dispõe sobre o licenciamento ambiental no Município de Porto Alegre, possui os instrumentos legais que disciplinam a implantação e execução de redes de infra-estrutura, compatibilizado com as disposições do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Lei Complementar 434/99. A utilização de espaços públicos para extensão de redes aéreas ou subterrâneas, bem como do mobiliário urbano de propriedade municipal deve ser submetido ao licenciamento ambiental, com o devido registro de informações decorrentes da implantação, ampliação e extensão das redes de infra-estrutura para serviços públicos tais como telecomunicações, televisão a cabo, gás, água, esgoto, eletricidade, etc. Esse decreto também disciplina a utilização de bem público municipal e estabelece regras para a cobrança pela utilização do espaço público. Segundo estabelece o artigo 3º deste decreto, todos os interessados em implantar ou ampliar redes somente poderão fazê-lo pela utilização da rede de infra-estrutura urbana municipal – a fim de evitar proliferação de escavações no espaço local, bem como planejar a compatibilização das redes subterrâneas.

O Decreto Municipal 13.161, de 19.03.01 institui parâmetros para implantação de redes e de elementos de infra-estrutura aparentes no espaço público, com ênfase na rede aérea, instituindo parâmetros para postes, caixas de passagem e armários de distribuição. Ele contém cláusula expressa de responsabilidade pelo remanejamento da rede de infraestrutura privada, na hipótese da necessidade de construção de obra pública que exija tal providência. Os custos devem ser arcados pelo empreendedor. Além disso, expressa a proibição de implantação de armários de distribuição em passeios públicos, praças, rótulas e demais espaços públicos, de acordo com a realidade configurada pela privatização das telecomunicações, o que implica que o passeio público não deve suportar equipamento de empresas privadas.

Mais ainda, o Decreto 12.789/00, em seu artigo 18, estabelece que o Município pode converter o pagamento mensal da Concessão de Uso de espaço público em pagamento – a ser definida nos respectivos Termos de Compromisso e Concessão

de Uso – visando a construção da rede pública de infra-estrutura urbana, através das operações concertadas com os operadores interessados (consórcios, parcerias, compartilhamento do espaço visando previsão para futuras redes). Também são consideradas nos procedimentos de licenciamento ambiental as disposições da Lei 8.712, de 19/01/01 e do Decreto 13.384/01, que se referem aos serviços de infra-estrutura que utilizam o solo e o subsolo, autorizando a cobrança pela utilização e pela passagem dos dutos no bem público municipal. Esta legislação considera o valor comercial do serviço a ser implantado, sendo que o Município deve demonstrar os critérios técnicos utilizados para a apuração do valor atribuído ao subsolo e ao espaço aéreo.

Segundo Pretto *et al* (2002), para a instalação das redes, o Município outorga ao empreendedor concessão remunerada mensal do espaço de propriedade pública, a ser cobrada pela Secretaria da Fazenda Municipal (SMF), em conformidade com o Termo de Compromisso vinculado ao licenciamento ambiental. Estes termos de compromisso, firmados entre o Município e o empreendedor, devem explicitar as parcerias entre empreendedores para a realização das obras, devendo constar o valor dispendido por cada empreendedor para a construção dos dutos a serem transferidos ao Município na forma de dação em pagamento. Os custos declarados pelos empreendedores e seus parceiros devem constar de relatório detalhado, não podendo ser inseridos os custos de gerenciamento com pessoal próprio do empreendedor nem de execução do projeto.

No processo de licenciamento ambiental das ERBs, outros instrumentos podem ser necessários para complementar a análise, como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) ou o Relatório de Impacto Ambiental (RIA), utilizados para avaliar os estudos de concepção, localização, instalação e da operação da rede. Tanto para o EIA/RIMA como para o RIA, o critério dos órgãos envolvidos na avaliação da viabilidade da implantação da rede são requeridos estudos referentes ao meio físico (geologia, solo hidrografia, ruído...), biológico (fauna e vegetação) e antrópico (paisagem urbana, tráfego, infra-estrutura, interferência nas redes pluviais, cloacais, água, telecomunicações, pavimentação, sítios arqueológicos). Como exemplo, podemos citar o licenciamento da Rede de Gás Natural na área urbana de Porto Alegre, para o qual foi solicitado um RIA com ênfase nos estudos de impacto sobre redes de infra-estrutura e vegetação existentes, análise de riscos e prevenção de acidentes relacionados ao abastecimento de gás.

Na avaliação de viabilidade do projeto, participam as secretarias e departamentos municipais com competências específicas, constituindo uma comissão multidisciplinar para análise, aprovação de projetos e estabelecimento de critérios técnicos para licenciamento de redes. O Grupo de Trabalho tem como meta principal à gestão da cidade quanto à implantação de redes de infra-estrutura e equipamentos afins e é constituído por representantes dos órgãos municipais como: Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM), responsável pela coordenação e emissão das condicionantes ambientais (proteção da arborização existente, atendimento das normas de segurança e ruídos, etc.); Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV), que avalia as condições e procedimentos quanto à abertura do leito das vias; Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), que verifica o atendimento de condicionantes relativos ao mobiliário urbano; Departamento Municipal de Águas e Esgotos (DMAE), para analisar a compatibilização do projeto com as redes de água e esgoto cloacal existentes ou projetadas; Departamento de Esgotos Pluviais (DEP), para analisar a compatibilização do projeto com as redes de esgoto pluvial existentes ou projetadas; Companhia de Processamento de Dados de Porto Alegre (PROCEMPA), que determina a necessidade ou não da conversão do pagamento mensal da Concessão Pessoal de Uso do Subsolo em dação em pagamento visando a implantação de rede do Município. Conforme a necessidade, outros órgãos do Município podem ser solicitados para participarem das reuniões do GT Redes, avaliando as suas áreas de atuação.

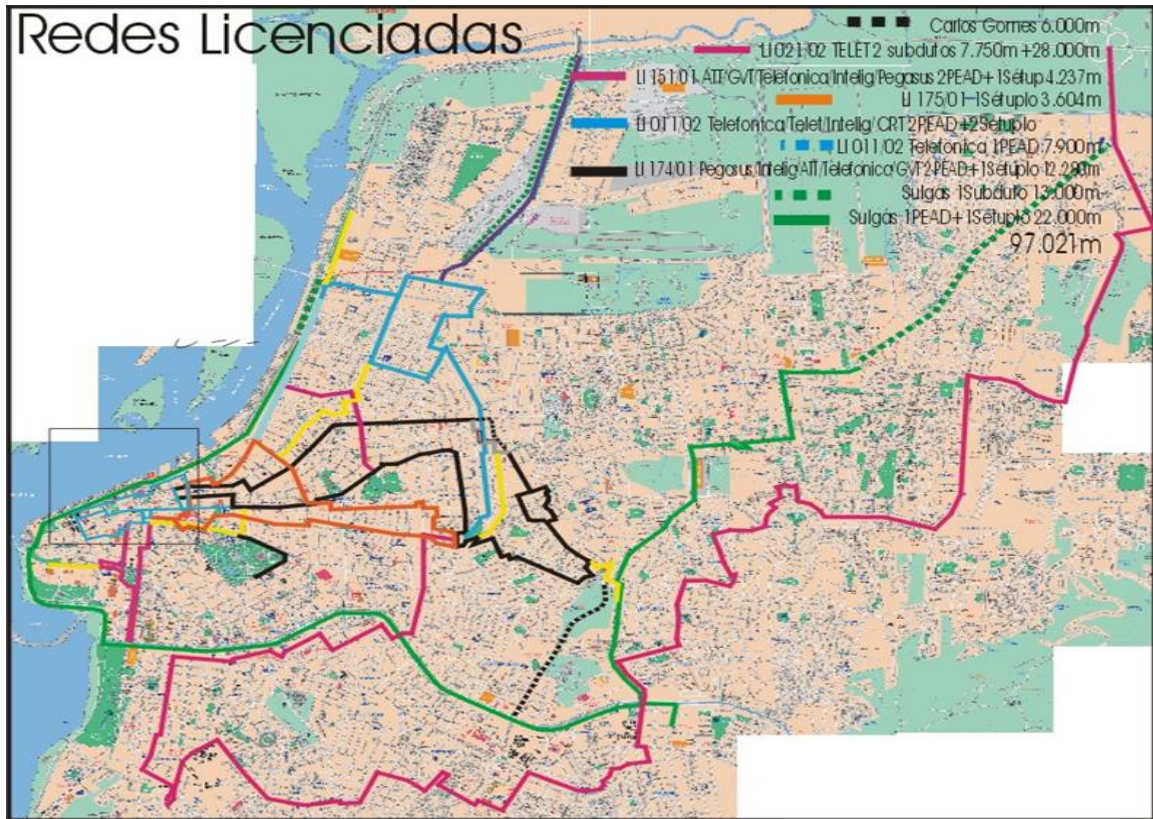


Figura 10: Redes de infra-estrutura subterrânea licenciadas em Porto Alegre
Fonte: PMPA/SMAM

Na figura anterior, está identificada a localização de cada uma das Redes de Telecomunicações e Gás licenciadas. É possível verificar que a cobertura de fibra ótica se estende por quase toda a cidade, sendo muito mais elástica do que seria caso prevalecesse apenas o interesse de mercado das empresas privadas, o que é resultado das regras municipais que dão ao governo a prerrogativa de definir em quais os lugares será permitido o lançamento dessas Redes. A indução para que as empresas atuem em consórcio também estimulou o lançamento de Redes mais extensas, dado que o custo operacional das empresas diminuiu significativamente.

5.4 O PROJETO DOS TELECENTROS EM PORTO ALEGRE

A constituição da Infovia Porto Alegre – rede de cabos de fibra ótica, capaz de oferecer serviços de comunicação de dados, imagens, voz e Internet –, foi implantada a partir dos dutos, cabos de fibra ótica e caixas de passagem, dados em pagamento à prefeitura pelo uso do subsolo e estimulou a produção de projetos com o objetivo de ampliar o acesso da população às tecnologias digitais. O Programa Telecentros, por exemplo, foi construído como política de inclusão digital,

dirigido para as regiões e comunidades nas quais esses equipamentos não chegam sem políticas públicas. Cada Telecentro é resultado de parceria entre a prefeitura – o Programa é administrado pela PROCEMPA (Companhia de Processamento de Dados de Porto Alegre) – e uma entidade com a atuação local. Os Telecentros são ambientes informatizados que disponibilizam computadores com acesso à Internet, impressora e scanner e disponibilizam atividades de todo o tipo de serviços, de trabalho e de lazer que esses equipamentos permitem. Os objetivos do Programa são: reduzir os índices de exclusão digital em Porto Alegre; levar conhecimento e educação às comunidades; capacitar os usuários para o mercado de trabalho; viabilizar o acesso da população aos serviços públicos oferecidos via internet. Os monitores são selecionados pela própria comunidade e atuam para a sua iniciação à informática e pesquisas na Internet. A Prefeitura fornece os equipamentos, repassa recursos para a contratação de três monitores, faz a manutenção da rede e auxilia na qualificação dos monitores, enquanto que a entidade conveniada é responsável por disponibilizar o local, mantê-lo aberto e fazer o planejamento das atividades e cursos. O primeiro Telecentro foi aberto em 2001, no Parque Chico Mendes, na zona norte. Entre as parcerias, está o Banco do Brasil, que já forneceu 150 computadores para seis unidades; o Sindicato das Empresas de Informática do Rio Grande do Sul (Seprorgs), que se responsabiliza com o pagamento de 14 bolsas aos monitores e a Fundação Pensamento digital, que presta apoio pedagógico ao programa, entre outros. Além de contar com a parceria de uma entidade local com a qual a prefeitura realiza convênio, implantação desse equipamento é discutida com as regiões do OP no qual irá ser instalado.

Os Telecentros em funcionamento eram os seguintes: Vila Farrapos – possui 10 computadores; Casa de Convivência 2 – É o primeiro telecentro de Porto Alegre implantado para os moradores sem domicílio; Parque dos Maias – possui 11 computadores e uma impressora; Vila Pinto – Instalado no Centro de Educação Ambiental, ao lado do galpão de reciclagem, possui oito computadores, uma impressora e um scanner; Vila Pedreira – possui 12 computadores, uma impressora e scanner; Vila Nova – possui 22 computadores; Vila Ingá – possui 10 computadores, impressora e scanner; Vila Cruzeiro – parceria com os alunos do Movimento de Alfabetização de Adultos; Ursa Maior – O local possui 12 computadores e uma impressora e recebe uma média; Rubem Berta – possui 22 computadores, scanner e impressora; Praça da Alfândega – possui 10

computadores e uma impressora; Murialdo – possui 15 computadores, duas impressoras e um scanner; Mercado Público – localizado no Mercado Público, possui 12 computadores; Lupiscínio Rodrigues – possui 12 micros e uma impressora; Lomba do Pinheiro – atende crianças e jovens de 7 a 18 anos; Jardim Floresta – possui 12 computadores e uma impressora Campo da Tuca – possui 11 micros, impressora e scanner; Chico Mendes – possui 11 micros, impressora e scanner; Grande Santa Rosa – possui 12 computadores (Programa Telecentros, disponível em: <http://www.telecentros.com.br/>, acessado em Nov/2008).

O Projeto Telecentros é fortemente vinculado às instâncias de participação da cidade. Para a implantação de um Telecentro, é preciso seguir os seguintes passos: apresentação do projeto nas instâncias de participação popular das regiões; indicação do FROP ou Conselho Popular das regiões; formação de um Conselho Gestor. É estimulado também que entidades que já possuam os equipamentos necessários se constituam em Telecentro; assim como sejam realizados projetos experimentais com o incremento de tecnologias alternativas, como a recuperação de computadores descartados.

O módulo básico deve possuir uma sala ampla – local de fácil acesso e apropriada para instalação da rede lógica e elétrica e comportar de forma adequada os seguintes equipamentos: 12 microcomputadores; bancadas para os microcomputadores; 12 cadeiras reguláveis; 1 computador para servidor Pentium; 1 copiadora (scanner); 1 impressora; Acesso ininterrupto à Internet; Sistemas operacionais Windows e Linux; Diversos Aplicativos; Contas de correio eletrônico para todos os usuários; 1 quadro branco.

A gestão deve ser compartilhada com as entidades conveniadas, sendo que há tarefas específicas de cada parte e tarefas comuns, assim distribuídas: Prefeitura Municipal de Porto Alegre: equipamentos, redes lógicas e elétricas no local do Telecentro; custo da linha de transmissão de dados; manutenção dos equipamentos; formação e acompanhamento dos monitores. No que diz respeito à Entidade Conveniada e Usuários, há: ambiente físico do Telecentro (custos de manutenção do prédio, energia elétrica, etc.); custos com o uso do Telecentro (cartuchos, folhas, panfletos, etc.); manter o Telecentro aberto de segunda a sexta, no mínimo 12 horas por dia e aos sábados 04 horas. As Responsabilidades Conjuntas compreendem: buscar parcerias; custeio dos monitores; participação no conselho gestor; sustentabilidade dos Telecentros.

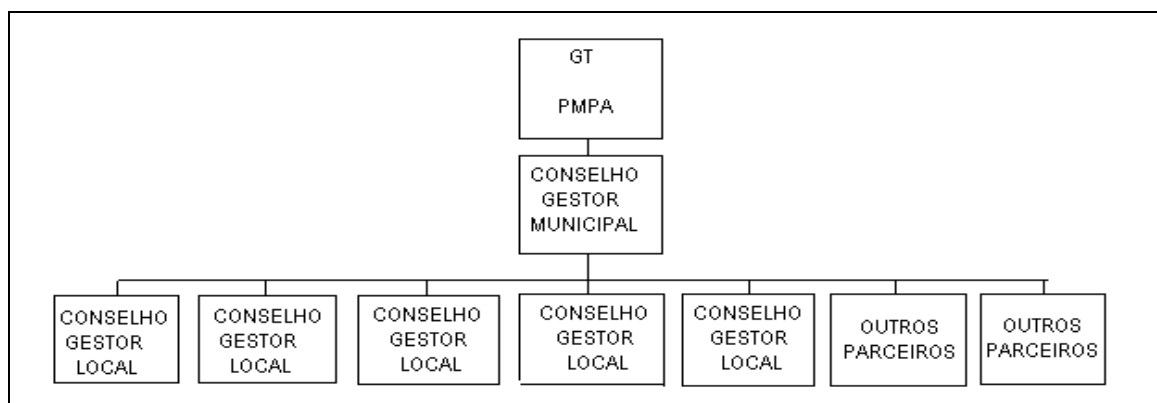


Figura 11: Organização do Projeto Telecentros

Para o gerenciamento do Programa na prefeitura, foi criado um Grupo de Trabalho, responsável pela discussão e encaminhamento das diretrizes do Projeto, coordenado pela PROCEMPA, com a participação da SMED, CRC, SMIC, SGM e Gabinete do Prefeito.

O Conselho Gestor Municipal ou fórum municipal de telecentros, ainda não criado, deverá ser integrado por: representantes dos conselhos gestores locais, dos Centros Administrativos Regionais, da assessoria comunitária da PROCEMPA, dos usuários e de outros parceiros. O Conselho Gestor Local, por sua vez, é composto por: representantes da entidade conveniada, da comunidade indicados pelas instâncias da Região, da assessoria comunitária da PROCEMPA, dos Centros Administrativos Regionais e dos parceiros. O formato desejado é: 02 representantes da entidade conveniada, 01 dos monitores, 02 representantes do FROP e 02 representantes da Prefeitura.

No final de 2003, a coordenação do Projeto realizou um balanço detalhado do seu funcionamento no final de 2003, no qual identificou que a integração com os demais órgãos da prefeitura não tem produzido ações efetivas para o sucesso do Projeto e também a ausência de um modelo gerencial capaz de dar conta do conjunto de iniciativas necessárias para o funcionamento do Programa, que envolve convênios com entidades, formação dos monitores, um programa permanente de formação e acompanhamento dos monitores. Pela natureza do Programa, é necessária também uma permanente articulação com os Fóruns Regionais do Orçamento Participativo (FROP's), as comunidades locais e os Centros Administrativos Regionais, tarefa da assessoria comunitária da PROCEMPA. Quanto

às iniciativas necessárias para a implantação de novos Telecentros, a avaliação é de que a integração com a área técnica da Procempa está muito boa, assim como a execução da manutenção dos Telecentros é considerada satisfatória, estando sendo feita por demanda direta dos gestores locais. Sobre as parcerias, é identificado apenas o SERPRO.

Com o sucesso dos Telecentros, todos com grande afluência de pessoas de todas as idades, a avaliação feita aponta para a necessidade de ampliar a estrutura disponível para a sua gestão, especialmente pelo fato de haver uma demanda por novos espaços. As tarefas, ainda segundo a avaliação, estão sendo feitas de forma fragmentada, faltando uma maior centralidade. A proposta apresentada é a de criar uma estrutura interna específica e integrada para o Projeto Telecentros, envolvendo assessorias comunitárias, os Centros Administrativos Regionais, os Fóruns Regionais do Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores dos Telecentros, a fim de obter maior eficiência e qualidade no atendimento das comunidades. Além disso, é identificada a necessidade de enfrentar duas discussões de fundo sobre o Projeto, a utilização de Software Livre, ou de Windows e sobre se os Telecentros devem ser geridos pelo governo, ou pelas entidades.

5.5 ATLAS AMBIENTAL DE PORTO ALEGRE: O CONHECIMENTO COMO FERRAMENTA DE GESTÃO

O Atlas Ambiental de Porto Alegre é resultado de um acordo de cooperação entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e o Instituto Nacional para a Investigação Espacial, coordenado por Rualdo Menegat, professor da UFRGS e secretário-adjunto da SMAM à época em que o projeto foi iniciado. Representa um esforço de avançar na compreensão da questão ambiental nas cidades, construindo uma estratégia capaz de articular ações de política pública social e ambientalmente sustentáveis, estimulando a construção de conhecimento com foco na cidade. A ideia básica é a de que o conhecimento das funções da cidade e as suas interações sociais, espaciais e ambientais são fundamentais para dar suporte às decisões assentadas na democracia participativa. Esse conhecimento deve ser socialmente localizado, sem perder de vista inserção

da cidade na escala planetária e avançar em relação às compreensões de gestão ambiental urbana, que seccionam meio natural do social.

Com o Atlas, é possível suprir, em parte, a ausência de ferramentas que proporcionem uma visão ampla do: (a) o desenvolvimento urbano; (b) da destruição de áreas naturais; (c) dos graus de contaminação existentes no solo, na água e no ar das distintas zonas da cidade; (d) dos índices ambientais de qualidade de vida das diversas regiões naturais e urbanas de Porto Alegre; (e) uma avaliação do impacto ambiental de vários projetos; (f) a integração dos diversos programas ambientais a nível regional e (g) a avaliação das regiões ambientais mais frágeis. Outro objetivo é o de auxiliar na construção de um modelo ambiental que torne possível a integração das diversas escalas da área municipal com a região metropolitana e com a zona sul de América Latina (Região do Cone Sul), lugares com as quais Porto Alegre possui identidades ambientais, sociais e culturais mais estreitas. Trata-se, também, de um instrumento de gestão para a realização de programas ambientais de longo prazo e serve como fator que auxilia na tomada de decisão dos gestores e das instâncias de participação social como o OP; aumenta o sentido de localização da cidadania, promover uma identidade ambiental e territorial.

O Atlas é um esforço de sistematização dos parâmetros que afetam o meio natural e dos programas ambientais e a construção de uma estratégia comum de desenvolvimento sustentável. Ele facilita a avaliação ambiental das zonas naturais mais importantes e frágeis e identifica as zonas ambientalmente homogêneas do município. O conhecimento mais avançado foi aplicado a problemas locais, buscando dar substrato para a formulação de políticas públicas mais adequadas para a melhoria das condições de vida dos cidadãos. Ele permitiu a instalação de um sistema informatizado de geoprocessamento dos dados ambientais a escala 1:50.000, o que facilitou a análise e as referências cruzadas entre os diferentes parâmetros representados.

Com instrumentos desse tipo, é esperado que os cidadãos confiem ainda mais em sua habilidade para gerir a sua cidade. As escolas e demais centros de educação, formal, ou informal, podem desenvolver programas pedagógicos utilizando dados locais. Ao compreender a realidade em que vivem, os cidadãos

estarão mais preparados para exercer as funções de gestão nas instâncias de participação na cidade.

Trabalharam no projeto cerca de duzentas pessoas, incluindo professores, técnicos, fotógrafos e grupos de apoio logístico procedentes dos seguintes órgãos: (a) Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento Urbano, Departamento Municipal de Água e Esgoto, Esgotos Pluviais e Secretaria de Saúde; (b) Instituto de Geociências, Faculdades de Arquitetura e Engenharia, e os departamentos de Ecologia, Botânica, Zoologia e Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e (c) a Agência Espacial Brasileira.

Mesmo sendo territorialmente bem definido, o Atlas motivou que outras cidades produzissem estudos e materiais semelhantes, como o lançamento do Atlas Ambiental do Mediterrâneo, editado pelo Instituto Catalão do Mediterrâneo, o Instituto Cartográfico Catalunha e ERF Gestão e Comunicação Ambiental (ISBN 84-39344954-8), com a coordenação científica de Ramón Folch. Além disto, cinco municípios e universidades do Peru convidaram a equipe redatora do Atlas a organizar para realizar experiências similares e recebeu prêmio e reconhecimento de instituições de várias partes do mundo⁶¹.

⁶¹ Prêmio destaque da 44ª Feira do Livro de Porto Alegre, oferecido pela Câmara Rio-grandense do Livro em outubro de 1998; Medalha Cidade de Porto Alegre, outorgada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 1999; Medalha de Honor de la Municipalid Provincial de Trujillo (Peru), 1999; Prêmio Fernando Pini de Excelência Gráfica – 9ª Edição, oferecido pela Associação Brasileira da Indústria Gráfica; Prêmio Especial do Júri Açorianos de Literatura, 1999; Prêmio Mercocidades Solidárias – Conocimientos para la Gestión Ambiental Urbana, 1999. Distinção do Local Initiatives Awards 2000 Habitat/ONU, 2000 for Excellence in Land Resource Management; Distinção no Global 100 Best Practices List, Dubai/Habitat/ONU, 2000. Cidades que estão utilizando o Atlas Ambiental de Porto Alegre como modelo para realizar projetos semelhantes: Brasil – Recife (2000); São Paulo e São Carlos (SP); América do Sul: Lima (Peru). Arequipa (Peru) e Trujillo (Peru). Europa: Viena (Áustria), Atlas Ambiental do Mediterrâneo (1999) e Barcelona (2000). Reconhecimento da NASA: um exemplar do atlas Ambiental de Porto Alegre encontra-se em exposição no foyer do Goddard Institute for Space Studies da NASA em Nova Iorque. Reconhecimento do Ministério do Meio Ambiente da Baixa Saxônia, Alemanha: uma exposição do Atlas Ambiental de Porto Alegre com onze painéis encontra-se na cidade de Hannover. Reconhecimento dos pesquisadores da Universidade de Stanford: uma equipe de pesquisadores chefiada pelo professor John Wirth da Universidade de Stanford analisou vários atlas ambientais publicados no mundo e considerou o Atlas Ambiental de Porto Alegre o mais completo e melhor dentre os avaliados. Reconhecimento do Itamaraty: o Atlas de Porto Alegre fez parte da exposição Universal 2000, em Hannover (Projeto Gaia: Porto Alegre: a capital do Atlas Ambiental).

O Atlas, assim, pode ser compreendido como um instrumento de gestão que oferece a todos os interessados nas questões sócio-ambientais da cidade um conhecimento integrado e apresentado de forma a permitir o manuseio e compreensão para todos os setores sociais. Pretende ser uma convergência entre conhecimentos múltiplos e múltiplos saberes, o que o coloca no âmbito do que Santos (2008) caracterizou como ecologia dos saberes, a “[...] epistemologia da luta contra a injustiça cognitiva” (SANTOS, 2008, p. 157).

A produção do Atlas Ambiental de Porto Alegre procura dar uma resposta ao contexto social local que mostrava a necessidade de ampliação do reconhecimento Sobre as funções da cidade e a necessidade de conhecer o entrelaçamento entre muitas variáveis para melhor compreender o significado sócio-espacial e ambiental de cada empreendimento. O que requer instrumentos que estimulem a produção de conhecimento socialmente localizado sem deixar de estar integrado à dimensão regional e mundial.

O regramento do setor de telecomunicações se apresentou como um importante desafio para a afirmação do município como ente federado pleno na gestão das funções urbanas, pois exigia a produção de soluções novas e capazes de atender as exigências que o debate local produziu ao longo do processo apresentado neste capítulo. A introdução para que as empresas atuem no consórcio inverteu a lógica de implantação das redes privadas no espaço urbano, fazendo com que outros componentes fossem considerados para sua instalação, o que se mostrou possível pelo fato de haver uma esfera pública de discussão que já havia produzido, por meio do processo de licenciamento municipal, um consenso sobre a necessidade de justificação pública e integração das atividades econômicas ao projeto de cidade construído nas instâncias de participação. Isso possibilitou um conhecimento cada vez mais abrangente sobre os processos urbanos e criou as condições para que, por meio de licenciamento, fosse sendo experimentadas novas possibilidades de construção de políticas públicas e construídos arranjos institucionais que permitissem que a instalação de empreendimentos e/ou atividades econômicas na cidade representassem um ganho para o conjunto dos cidadãos.

No caso da construção do regramento do setor de telecomunicações, é possível perceber a correlação entre a participação social e a produção de conhecimento capaz de ser traduzido para as características locais. À medida

que avançava na produção e divulgação de estudos nos quais os efeitos danosos À saúde das emissões eletromagnéticas eram dados como certos e confrontavam com os estudos apresentados pelas empresas, as reivindicações também ficavam mais preciosas e categóricas, como a exigência de que fosse definida uma distância mínima de 500 metros entre cada torre e que os serviços das empresas fossem compartilhados. Além disso, aumentou a percepção de que além de demonstrar razão técnica era preciso galvanizar apoio em outros fóruns e estabelecer alianças com os demais setores sociais como a atuação no I e II Fórum Social Mundial demonstrou.

Assim, o processo social foi vivenciado por milhares de pessoas ao longo da construção de diferentes formas de participação e deliberação ampliada, que abarcou uma crescente diversidade de assuntos que produziu a legitimidade necessária para que o governo municipal adquirisse fôca capaz de estabelecer as condicionantes para a instalação de empresas que atuam em escala global, mesmo aquelas que tecnológica e simbolicamente sejam expressivas do processo de globalização hegemônico. A democracia participativa exercida em Porto Alegre possibilitou a constituição de uma dinâmica interna que foi capaz de rearticular relações sociais e incidir na organização do espaço urbano a partir da construção de objetivos de cidade (como definidos no I Congresso da Cidade) que, na verdade, se mostraram como valores fortes o suficiente para se tornarem hegemônicos e orientarem as decisões públicas, mesmo que sempre sob fortes disputas e contradições, mas que se mostraram como parâmetros capazes de orientar as atitudes e os comportamentos dos diferentes setores sociais nas disputas por seus interesses, aproximando essa experiência da noção de cidade como lugar de realização das funções humanas, o habitat da vida humana e não apenas como suporte para as atividades econômicas e o mercado.

Tal fato torna plausível a hipótese de que os governos municipais, no âmbito de um processo de democracia participativa, adquirem legitimidade e força política. Com isso, passam a ser capazes de estabelecer as condicionantes para a instalação de empresa que atuam na escala global, mesmo aquela que tecnológica e simbolicamente sejam expressivas do

processo de globalização hegemônico que nos possibilita avançar para as conclusões finais.

6 CONCLUSÃO

A experimentação política e institucional que Porto Alegre vivenciou ao longo do processo de ampliação das formas de participação social com o Orçamento Participativo, os Congressos da Cidade, os Conselhos setoriais e com a sua integração em diferentes redes de articulação das cidades no âmbito nacional e internacional, fez da experiência de gestão local uma referência de democracia participativa. Essa experimentação se realizou com a constituição de instâncias de participação, com funcionamento regular e sob regras previamente decididas, nas quais foi colocado ao escrutínio da população a decisão sobre questões-chave na distribuição do poder, como o orçamento público e a organização da cidade, por exemplo. A legitimidade política e o reconhecimento que essa experiência de participação popular conquistou, que fez de Porto Alegre um espaço político de encontro de uma vasta rede de organizações da sociedade civil, movimentos sociais e de governos, que a alçou em símbolo da possibilidade de produção de alternativas às tendências hegemônicas da globalização, especialmente da sua característica de acelerar a exclusão, tanto social quanto espacial. Social, porque a desigualdade e a pobreza não param de crescer, e espacial, porque as regiões ou lugares não inteiramente globalizados tendem a ficar desconectados e relegados à condição de periferia.

Por meio da ampliação das formas de participação, foi sendo configurada uma experimentação política e institucional que mostra ser possível o estabelecimento de uma nova articulação entre o estado e a sociedade destinada à produção de políticas distributivas voltadas à inversão das prioridades na aplicação dos recursos públicos, assentada na noção de democracia participativa, um esforço para incorporar cada vez mais pessoas e segmentos sociais nas instâncias de participação. Esse novo desenho institucional, que passou a ser esboçado ao longo do processo de construção da democracia participativa na cidade, foi visto como evidência da possibilidade de um revigoramento democrático.

Além de haver cerca de 300 experiências espalhadas no mundo de Orçamentos Participativos (CABANNES, 2005), a escolha de Porto Alegre como local para sediar a realização das primeiras edições do Fórum Social

Mundial, feita pelos movimentos críticos à globalização hegemônica, é um indicador indubitável da projeção conquistada. É a Carta de Porto Alegre, por exemplo, aprovada no I Fórum Social Mundial, que definiu os princípios que ainda hoje orientam a ação de uma rede social de proporções até então desconhecida, organizadas pela certeza de que “um outro mundo é possível”.

Essa evidência empírica demonstrada ao longo dessa dissertação não pode ser compreendida a partir da noção de *pontos de acesso* definida por Giddens (1991, p. 94) como os “[...] locais de tensão entre ceticismo leigo e perícia profissional”, que seriam os pontos vulneráveis da globalização.

Essa noção transfere para esses *pontos de acesso* a hierarquia que ele identifica entre o global e o local, na forma de supremacia de conhecimento do perito profissional – que é a expressão dos sistemas abstratos – sobre o leigo. A dimensão das contradições, ou resistências aos processos globais é, assim, reduzida à assimetria de conhecimento entre o técnico e o leigo, sendo que o técnico é vinculado aos sistemas abstratos (que realizam os processos globais) e as contradições e possíveis resistências locais, identificadas à ausência de conhecimento técnico, ou desconfiança nos sistemas peritos (abstratos e globais); o que permite pensar que as relações sociais *alongadas*, que para Giddens estruturam o local, quando ganham expressão nesses *pontos de acesso* estão despidas de interesse, mas apenas de saber técnico. Assim, as resistências que exigem novas interações entre local e global podem ser reduzidas à incompreensão leiga.

As lutas realizadas pelas comunidades em Porto Alegre, que redundaram na produção de um regramento bem mais rigoroso do que o observado na maior parte do mundo para a instalação das redes de telecomunicações, não opuseram técnicos contra leigos, como vimos, mas reagiram à ideia de que esses processos são muito complexos para serem discutidos por não-especialistas. Esse é o argumento que historicamente afastou os cidadãos das discussões, por exemplo, sobre orçamento público, ou das definições de organização urbana inscritas no Plano Diretor, constituindo-se em mais uma forma de produção da desigualdade entre os cidadãos. A prática social no OP, no Plano Diretor, na luta contra as ERB's e os bons resultados alcançados torna pertinente a questão colocada por

Boaventura Santos: “[...] somos ignorantes porque não sabemos ou porque o que sabemos não conta como conhecimento?” (SANTOS, 2008, p. 163).

O trabalho de Sassen, por sua vez, inova ao demonstrar a necessidade de compreender a globalização a partir das formas concretas que os processos globais assumem nas cidades, quando a sua força simbólica se materializa na forma de buracos nas vias, tubulações subterrâneas e/ou torres (de concreto, ou aço), ou discurso político. Ela chama a atenção para o fato de que por mais abstratos que pareçam, os fluxos econômicos e culturais precisam de lugares e formas materiais para implantar a sua infra-estrutura, colocando-os em contato com governos e grupos sociais específicos. Ao focar as cidades como os lugares nos quais são realizadas as formas concretas de produção da globalização, Sassen propõe uma reflexão que vai além do entendimento dos fluxos como processos abstratos e realça que ao invés de tornar as cidades obsoletas, a globalização exige lugares com características específicas para se credenciarem a exercer o papel de centros dinâmicos “nós” dessas redes. Neste caso, ao afirmar que a função de “nó” pode ser cumprida apenas por algumas cidades, ela desloca a desigualdade, situada por Giddens, na hierarquia do global sobre o local, para a hierarquia das cidades globais em relação às demais. As primeiras funcionando como lugares de controle do trabalho de produção da globalização (um novo centro), enquanto que as demais funcionam como postos avançados da incorporação de cada vez mais lugares na economia global, mas para as quais resta a condição de periferia.

Mesmo que seja bastante relevante a demonstração de que os processos de globalização não tornaram as cidades obsoletas, mas lhe reservam novas funções, o reconhecimento de que apenas algumas cidades (poucas) podem assumir a categoria de globais, remete as demais para a posição de periferia. Essa distinção não é suficiente para a compreensão do processo de construção de uma vasta rede integrada por movimentos sociais, governos municipais e muitos outros agentes, que não atuam na lógica de se tornarem funcionais à globalização. Buscam, sim, criar “[...] visões contra-hegemônicas alternativas, capazes de sustentar as práticas cotidianas e as sociabilidades de cidadãos e grupos sociais” (SANTOS, 2008, p. 421).

Castells, por sua vez, ao distinguir o espaço dos fluxos do espaço de lugares e considerar a interação entre as redes globais e as localidades como a responsável pelas transformações em curso, constrói uma compreensão sobre as relações entre a globalização e a localização que só pode ser apreendida a partir do estudo da ação social específica em cada lugar, mesmo considerando que há uma grande hierarquia, na qual a lógica do espaço de fluxos é dominante. Para ele, o espaço de lugares, com seus contextos sociais, históricos, territoriais e institucionais são fatores relevantes para se definir a forma que essas transformações vão assumir em cada situação particular. Ou seja, o predomínio do global não implica a dissolução dos arranjos e contextos sociais, políticos e culturais locais.

Considerar as transformações como resultado de interação significa dizer que, por mais predomínio que tenham as estruturas sociais dominantes⁶², tornando-as capazes de definir tendências e caminhos, interagir não é necessariamente definir, estruturar, ou segregar. O que abre um campo para a disputa e a produção de alternativas sob a globalização, que pode auxiliar a compreender as razões pelas quais alguns lugares, mesmo em condições de grande desigualdade, podem estabelecer interações que os integre globalmente, sem que isso signifique integrar-se também na reprodução das tendências hegemônicas, como a da ampliação das desigualdades.

Ao distinguir espaço de fluxos – no qual está organizado o poder na sociedade informacional – do espaço de lugares – no qual os setores não diretamente vinculados ao espaço de fluxos permanecem –, Castells identifica um distanciamento cada vez maior entre o exercício do poder, da experiência dos lugares e suas práticas sociais. O poder, assim, circula numa esfera diferente da dos lugares, a menos que, “[...] deliberadamente, se construam pontes culturais, políticas e físicas entre essas duas formas de espaço” (CASTELLS, 2006, p. 518).

Para Castells, assim, a aproximação ou distanciamento, a inclusão ou a exclusão mútua dessas duas lógicas vai depender da qualidade da interação

⁶² Definidas por Castells como “os procedimentos de organizações e instituições cuja lógica interna desempenha papel estratégico na formulação das práticas sociais e da consciência social para a sociedade em geral” (CASTELLS, 2006, p. 501).

social que essas localidades forem capazes de construir. Ou seja, esse processo só é apreendido na sua especificidade a partir do conhecimento do campo social vivo das lutas e disputas e dos contextos sociais específicos. Não havendo um *à priori*, está aberto um campo de diferentes possibilidades para a criação política e institucional de alternativas.

Como a realização da globalização é um trabalho desempenhado de forma complementar pelos organismos internacionais como o Banco Mundial, o FMI, a OMC, com o apoio ativo de governos nacionais, subnacionais e municipais, além de um conjunto de agentes situados na esfera privada ligados aos negócios das grandes redes e corporações, o trabalho de construção de alternativas também vem sendo desempenhado por um conjunto de iniciativas e articulação do tipo global e local. O que distingue, portanto, esses trabalhos não é a sua localização, se na esfera dos fluxos ou na esfera dos lugares, já que ambos incidem num e noutro, mas o sentido da ação. No âmbito dos governos municipais, essa questão é colocada aos seus agentes da seguinte maneira: o seu trabalho será dirigido à produção de políticas públicas destinadas a adequar as cidades para melhor posicioná-las diante dos fluxos necessários ao mercado, ou atuará no sentido de construir alternativas capazes de valerem-se das possibilidades abertas pela globalização e colocá-las a serviço da cidadania, de políticas que distribuam os serviços e a infra-estrutura urbana de forma mais equitativa.

A hipótese que formulamos – a de que os governos municipais, no âmbito de um processo de democracia participativa, adquirem legitimidade e força política capazes de estabelecer as condicionantes para a instalação de empresas que atuam em escala global, mesmo aquelas que, tecnológica e simbolicamente, sejam expressivas do processo de globalização hegemônico – mostrou-se confirmada. A construção de parâmetros de segurança muito mais rigorosos em Porto Alegre do que os recomendados pelas normas internacionais para a instalação de Estações de Rádio-Base foi possível em função de fatores como a decisão política de assegurar uma boa cobertura de sinal para os celulares em Porto Alegre, sem abdicar de preservar a saúde dos cidadãos. Os demais fatores para o sucesso disso foram: o movimento dos cidadãos que atuaram de forma uma mobilização política e na construção de opinião, confrontando estudos e pesquisas confirmando os malefícios à saúde

acarretados pela exposição ao eletromagnetismo aos estudos que negam essa possibilidade; da atuação da Câmara de Vereadores e das próprias empresas, que ao não obterem sucesso na primeira investida legal, sentaram à mesa e atuaram disputando opinião das discussões.

O resultado foi a construção de uma regra que trouxe conforto aos cidadãos em relação à sua saúde, sem que isso acarretasse a “desconexão” de Porto Alegre do sistema mundial de interligação via celulares. A inovação mais significativa, no entanto, foi a solução encontrada pelo governo municipal para a implantação das redes subterrâneas de fibra ótica. Após a privatização do setor, que até então organizado na forma de um monopólio estatal, com apenas uma empresa em cada Estado⁶³, várias empresas solicitaram licença para instalarem suas redes, o que implicaria uma situação de grande dificuldade para a organização urbana, cujas vias principais poderiam permanecer longo período obstruídas para que cada uma lançasse a sua rede. Além disso, como há um limite físico para a colocação desses dutos, se o critério fosse o de licenciar as empresas que primeiro o solicitassem, poderia estar sendo constituída uma obstrução para as demais.

Com a indução dos consórcios entre as empresas, conforme vimos, além de evitar essas inconveniências, o governo municipal estabeleceu critérios de licenciamento que fizeram as empresas se consorciarem e pagarem o direito de usar o subsolo urbano com a doação em pagamento de dutos para a prefeitura. Ou seja, ao lançarem as fibras óticas que lhes interessava, a prefeitura exigia o lançamento de um número adicional determinado, que fica como propriedade pública, disponível para serem alugados para uso de novas empresas que vierem a se instalar e, sobretudo, a serviço de políticas voltadas à inclusão digital e qualificação da prestação de serviços públicos, como as telecirurgias que estão sendo feitas na Restinga, os Telecentros instalados na periferia, etc.

Em outras palavras, mesmo no contexto legal de operação privada do setor de telecomunicações no país, fruto da herança neoliberal, o governo de Porto Alegre, em sintonia com as diretrizes definidas nas instâncias de participação que foram arroladas ao longo dessa dissertação, construiu uma

⁶³ No Rio Grande do Sul, havia uma exceção que era a Companhia Telefônica Melhoramentos e Resistência (CTMR), em Pelotas.

empresa pública de transmissão de dados, valendo-se de regras construídas com essa finalidade, para colocá-la a serviço das diretrizes gerais da democracia participativa: a universalização do acesso aos serviços e à infra-estrutura urbana.

A inversão de prioridades na aplicação dos recursos públicos é um esforço político redistributivo que se justifica em razão da segregação social nas cidades, que faz com que grande parte dos cidadãos ainda não tenha acesso às redes de abastecimento de água, esgotos, vias de tráfego, TV a cabo e outras que estão sendo construídas há décadas. Suprir adequadamente essa demanda exige um esforço que os fundos públicos não conseguem mobilizar na escala necessária, como é amplamente sabido. É neste contexto que se dá a inovação institucional levada a cabo numa disputa forte, mas também a partir de uma posição ativa do governo municipal de conversar com todas as partes e produzir soluções que assegurassem formas de disponibilizar redes de última geração, a serviço do processo de inclusão social em curso na cidade.

Inovações institucionais como essa passaram a acontecer à medida que foram incorporados novos sujeitos sociais, especialmente quando oriundos dos setores mais vulneráveis da população. Esses, ao serem incorporados às instâncias de participação, passaram a apresentar as suas pautas e se deparam com um arcabouço de planejamento e gestão inadequado para atendê-las.

A construção de outro Plano Diretor é bom exemplo, pois ao ser confrontado pela ainda incipiente experiência de Orçamento Participativo, que demandava por infra-estrutura (habitação popular, saneamento, calçamento das ruas, etc.) para as áreas mais carentes, em muitos casos, os parâmetros do Plano Diretor se tornavam obstáculos para efetivar esses pleitos. A necessidade de mudá-lo, mesmo que já fosse objeto de discussões e concordância de muitos, apenas foi colocada na pauta política da cidade quando novos atores entraram em cena, precisamente os setores que viviam na cidade sem Plano. A dinâmica participativa instalada passou também a tornar obsoleta a idéia de que o planejamento deveria continuar restrito aos urbanistas, o que redundou na constituição dos Fóruns Regionais de Planejamento. Assim como o Orçamento Público já estava deixando de ser uma atividade insondável aos setores ativos no OP, agora era a vez de

penetrar em outra estrutura tradicionalmente excludente para os setores populares, o planejamento urbano.

À medida que esses novos setores se familiarizavam mais com a dinâmica de funcionamento da prefeitura e com os ritos processuais que as decisões precisavam ser submetidas até se transformarem em ação, ou política pública, mais evidente ficava o fato de que era preciso alterar muitos desses procedimentos. Isso vale tanto para a gestão administrativa, que se mostrou bastante fragmentada e com estruturas pouco afeitas ao exercício de submeter seus projetos técnicos à discussão com uma comissão de obra ou com conselheiros “leigos”, quanto para discutir a própria fragmentação das formas de participação que vinham ampliando em quantidade, como vimos com os Conselhos Municipais, fóruns regionais, Congressos e outros.

Esse processo sempre ocorreu sob diferentes tipos de tensão, já que a construção de novas instâncias de discussão e decisão sobre políticas públicas, que incorporaram novos agentes, que vinham com as suas pautas, não encontraram correspondência em igual escala na democratização das estruturas municipais, o que passou a ser um fator de limitação objetiva desse processo de democracia participativa. Além do Plano Diretor, vimos que as limitações no orçamento municipal foram fundamentais para elevar essa tensão a situações de impasse.

No momento em que o orçamento municipal não se mostrava suficiente para atender o conjunto das demandas e os demais entes federados escasseavam cada vez mais seus investimentos em habitação popular, saneamento e outros, – o BNDES, por exemplo, estava impedido de financiar órgãos públicos –, as limitações de uma gestão municipal mostravam seus limites. Além disso, as formas de participação construídas poucas vezes avançaram na discussão de fontes de financiamento e nos momentos em que o governo enviou projetos de alteração da base de cálculo para a planta de valores da cidade, por exemplo, essas sempre foram rechaçadas na Câmara, sem que houvesse uma participação significativa dos setores potencialmente mais beneficiados.

Essa questão nos remete às limitações ao avanço da experiência de democracia participativa no âmbito de uma experiência municipal, explicando, em grande medida, o esforço realizado pelo governo municipal de atuação em

diferentes redes de cidades, tanto nacionais, quanto internacionais. Essa ação buscava evitar que essa experiência de ampliação das formas de democracia ficasse insulada e perdesse, assim, capacidade de resolução das demandas trazidas pelos novos sujeitos.

As redes nacionais e internacionais, das quais Porto Alegre participou ativamente; as várias Cartas de Porto Alegre, afirmando posições comuns entre governos e movimentos sociais de vários lugares do mundo mostram que havia uma compreensão de que o conhecimento socialmente localizado, do qual o Atlas Ambiental é expressão, não pode perder de vista a inserção da cidade na escala socioambiental mundial. O local, neste caso, evita se enclausurar e afirmar suas virtudes em oposição ao global, mas atua na articulação de redes em vários âmbitos para afirmar opiniões e disputar agendas também nessa escala, redefinindo a sua forma de intervenção num e noutro âmbito.

A experiência vivenciada no processo de construção da democracia participativa em Porto Alegre e as formas encontradas para incorporar os processos globais dentro das diretrizes gerais que orientam essa construção demonstram que, mesmo que a hierarquia entre o global e o local seja parte constitutiva da globalização, esse é:

[...] um processo contraditório onde se confrontam o capitalismo global e os grupos sociais que lhe resistem, as lógicas homogeneizadas e as diferenciadoras [...] a globalização hegemônica e a contra-hegemônica. (SANTOS, 2008, p. 144)

É neste espaço contraditório que a experiência tratada aqui pode melhor entendida do que na compreensão de que são as relações sociais alongadas que estruturam o global, ou na diferenciação entre cidades globais e periféricas.

A noção de globalização contra-hegemônica, no entanto, é capaz de dar sentido ao processo de ampliação da participação e às inovações institucionais produzidas em Porto Alegre, podendo adequadamente situá-la entre as “[...] experiências e iniciativas democráticas baseadas em modelos alternativos de democracia” (SANTOS, 2008, p. 219) que estão sendo realizadas em “[...] comunidades locais, regionais e nacionais em diferentes

partes do mundo” (p. 219). O reconhecimento nacional e internacional da experiência de gestão democrática levada a cabo em Porto Alegre, sem que tenha sido tratada como modelo em nenhum momento, mas como elemento constitutivo de um processo mais amplo de produção de alternativas, autoriza a conclusão de que Porto Alegre, sob o exercício da democracia participativa, foi alçada ao papel de cidade com expressão mundial, na qual não é a densidade tecnológica e financeira, de lugar organizador dos fluxos econômicos que lhe conferiu essa característica, mas como lugar no qual uma vasta rede de organizações sociais e movimentos identificaram como uma das referências capazes de impulsionar o trabalho de coordenação em escala mundial, com a “[...] finalidade de combinar estratégias e táticas, de definir agendas, e ainda de planejar e levar a efeito ações coletivas” (p. 414) capazes de demonstrar que outro mundo é possível.

REFERÊNCIAS

ANÁLISE de risco em campos eletromagneticos gerados em ERBS. Disponível em: <<http://www.pontalenergetico.com.br/Brasil/Cronicas/riscocampo.htm>>. Acesso em: 22 dez. 2008.

ANATEL. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do#>>. Acesso em 07 jan 2009.

ANDRIOLI, Antônio Inácio. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 43, 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/043/43andrioli.htm>>. Acesso em: 06 jan. 2009.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BIRD/Banco Mundial. **Para um Orçamento Participativo Mais Inclusivo e Efetivo em Porto Alegre**. Relatório No 40144 – BR, 2008.

BORJA, Jordi (ed.). **Barcelona**. Um modelo de transformación urbana. Quito, Programa de Gestión Urbana/Oficina Regional para América Latina y Caribe, 1995.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil , 1989.

CABANNES, Yves. **Documento Base Red URBAL N° 9: Presupuesto participativo y finanzas locales**. Xerox. Porto Alegre, 2005.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANISTICO, 2, Porto Alegre, 2002. **Avaliando o Estatuto da Cidade**. Porto Alegre: PGM; ESDM, 2002. 732 p. (34:711 C749a 2. ex. MFN=14419)

DIAS, Maurício Henrique Costa; SIQUEIRA, Gláucio Lima. **Considerações sobre os Efeitos à Saúde Humana da Irradiação Emitida por Antenas de Estações Rádio-Base de Sistemas Celulares**. Disponível em: <http://www.wirelessbrasil.org/wirelessbr/colaboradores/dias_e_siqueira/irrad_saude_02.html>. Acesso em: 21 dez 2008.

DUTRA, Olívio. **Orçamento Participativo e Socialismo**. Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2001. Disponível em: <http://200.169.97.236:81/livros/Orcamento_participativo_e_socialismo.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2009.

FEDOZZI, Luciano. **O Poder da Aldeia**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

_____. **Orçamentos participativos no Brasil: elementos avaliativos e principais dilemas**. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005.

FONSECA, Rodrigo Oliveira. **Dos fins aos meios, da história ao discurso: enquadramento e ampliação no orçamento participativo de Porto Alegre**. PUC - Rio, 2005. Disponível em: <www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br>. Acesso em: 06 jan. 2009.

FORTUNA, Carlos e SILVA, Augusto Santos. A cidade do lado da cultura: Espacialidades sociais e modalidades de intermediação cultural. In: BOAVENTURA de Sousa Santos (org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

GENRO, Tarso. Souza, Ubiratan. **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana do capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, ano XVI, n. 39, 1996, p. 48-64.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão**. Petrópolis: Vozes, 2001.

IANNI, Octávio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MENEGAT, Rualdo e ALMEIDA, Gerson (orgs). **Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades** – estratégias a partir de Porto Alegre. Porto Alegre: URGs, 2004.

MERCOCIDADES. **Documentos Fundacionais**. Disponível em: <<http://www.mercociudades.org>>. Acesso em: 02 dez. 2008.

NAHRA, Clicia Maria Leite. **Os Conselhos Municipais gestores de políticas públicas em Porto Alegre um panorama**. PMPA, 2005.
Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/default.php?>>.
Acesso em: 02 dez. 2008.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano. Combatendo a Mudança Climática: Solidariedade Humana num Mundo Dividido**. 2007/2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA Comentado)**. Porto Alegre, 1998.

_____. **Projeto Telecentros**. PROCEMPA. Arquivo pessoal.

_____. **CADERNOS DE AÇÕES DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE PARA A CONSTRUÇÃO DA AGENDA 21 LOCAL**. Porto Alegre.

RIO GRANDE DO SUL. **Coletânea de Legislação Ambiental**: atualização agosto 2005. Porto Alegre: Ministério Público, 2005. 1 cd-rom. il. (CD 70 MFN=15132)

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA.
Instalação da ERB da Restinga (Morro de São Pedro) e da ERB de Porto Alegre Sul (Morro Tapera). Porto Alegre, 2000. 9 p. il. foto color. (F 577. 4:537 1168 MFN=11133)

SALLES, Alvaro A. de; FERNANDEZ, Claudio; BONADIMAN, Mateus. Comparações Entre Níveis de Potencia Absorvidos Provenientes de ERBs e de Telefones Celulares. **The Ecologist**: Brasil, p. 48-52, jan. 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **A gramática do tempo: ara uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira**. São Paulo: EDUSP, 2005.

SASSEN, Saskia. **As Cidades na Economia Mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SCHIMITT, Nara Ione M., et al. Telefonía Celular: controle das emissões eletromagnéticas não-ionizantes de antenas de telefonía celular em Porto Alegre. **Ecos**: Revista Quadrimestral de Saneamento Ambiental, Porto Alegre, v.9, n. 21, p.14-17, abr.2002.

SWYNGEDOUW, Erik. A cidade como um híbrido: natureza, sociedade e “urbanização-cyborg”. In: ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

TELECO. **Seção: Telefonía Celular**. Disponível em: <<http://www.teleco.com.br/celular.asp>>. Acesso em: 06 jan. 2009.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia et al. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

YIN, Robert K. **Estudo de caso; planejamento e métodos**. São Paulo: Bookmman, 2005.

ANEXOS

1. CARTA DO GERENTE DE OPERAÇÕES DA PROCENPA SOBRE A INFOVIA PORTO ALEGRE;
2. LICENÇA PRÉVIA Nº 012/99; HIPERMERCADO CARREFOUR – LOJA PASSO D'AREIA;
3. PARECER TÉCNICO SOBRE A INSTALAÇÃO E ERB;
4. TELEFONIA CELULAR: DECRETOS E LEIS EM PORTO ALEGRE;
5. LEI Nº 8.706: ORBIGA AS EMPRESAS FABRICANTES DE APARELHOS DE TELEFONIA CELULAR A DIVULGAR VALORES SAR;
6. LEI Nº 8.797: DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE CONFECÇÃO DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL EXPLICATIVO DOS EFEITOS DAS RADIAÇÕES EMITIDAS PELOS APARELHOS CELULARES E SOBRE SUA CORRETA UTILIZAÇÃO;
7. DECRETO LEI 12.153: SISTEMATIZA O REGRAMENTO DE PADRÕES URBANÍSTICOS E AMBIENTAIS PARA INSTALAÇÃO DE ESTAÇÃO DE RÁDIO-BASE, MICROCÉLULA DE TELEFONIA CELULAR E EQUIPAMENTOS AFINS;
8. DECRETO 12.235: ALTERA O DECRETO LEI 12.153/98 QUE DISPÕE SOBRE A SISTEMATIZAÇÃO DO REGRAMENTO DE PADRÕES URBANÍSTICOS, SANITÁRIOS E AMBIENTAIS.
9. DECRETO Nº 12.366: DEFINE OS GRAUS DE POLUIÇÃO E AS CATEGORIAS DE PORTE PARA ESTAÇÕES RÁDIO-BASE DE TELEFONIA CELULAR;
10. DECRETO 12.701: ALTERA O ART. 2º DO DECRETO Nº 12.366;
11. DECRETO 15.542: CRIA A COMISSÃO DE ANÁLISE URBANÍSTICA E AMBIENTAL DAS ERB'S
12. LEI Nº 8.896: DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE ESTAÇÕES RÁDIO-BASE E EQUIPAMENTOS AFINS;
13. DECLARACIÓN DE PORTO ALEGRE DAS MERCOCUIDADES;
14. DECLARACIÓN DE ASSUNCIÓN DAS MERCOCUIDADES.