

Perspectivas da Gestão Local do Desenvolvimento: as Experiências de Salvador e Porto Alegre

Ana Luiza de Codes Lima

Mestranda da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Elizabeth Loiola

Professora e doutora da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA/UFBA).

Suzana Moura

Professora e integrante do NEPOL (Núcleo de Estudos sobre Poder e Organizações Locais) do NPGA da Escola de Administração da UFBA. Pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Resumo

Constata que a partir dos anos 80, intensificou-se o debate sobre as possibilidades da gestão local do desenvolvimento econômico, tanto em países europeus e norte-americanos, como na América Latina. O presente trabalho centra-se nas seguintes questões: a direção das iniciativas econômicas que vêm sendo adotadas; o lugar que as políticas de desenvolvimento local ocupam no conjunto das políticas municipais e os possíveis impactos sobre a economia local. Com o foco nos municípios de Salvador e Porto Alegre exhibe as visões de desenvolvimento local assumidas pelos governos, enfatiza os enfoques dados às questões da exclusão social e da competitividade urbana e analisa as iniciativas econômicas que vêm sendo implementadas. A conclusão aponta para a necessidade de desenvolver uma metodologia que possibilite avaliar os impactos das iniciativas locais sobre o desenvolvimento do município.

Palavras-chave:

Desenvolvimento Econômico no Brasil; Gestão local; Políticas Municipais; Economia local.

1 - O DESENVOLVIMENTO LOCAL REVISITADO

Segundo TERMES (1989), desde o pós-guerra até o início da década de 70, as ações públicas em prol do desenvolvimento nos países ocidentais de capitalismo avançado foram guiadas pela idéia de que o desenvolvimento dar-se-ia pela correção ou atenuação dos desequilíbrios regionais.¹ As políticas públicas eram comumente elaboradas e executadas pelos governos centrais, que, em tese, primariam pela coordenação de ações em todo o país, de modo a atingir o desenvolvimento geral. Dessa maneira, as orientações centrais nasciam de uma perspectiva redistributiva e compensatória, já que se baseavam em medidas corretoras da distribuição de renda entre as diferentes regiões e em medidas que compensavam o menor crescimento de regiões mais deprimidas. A questão do desenvolvimento econômico local aparecia como parte integrante de toda uma preocupação com o desenvolvimento regional e, conseqüentemente, como mera extensão das teorias que explicavam o desenvolvimento econômico nacional.

Em resumo, as estratégias governamentais das nações ocidentais de capitalismo avançado basearam-se na idéia de que os impulsos de desenvolvimento originados nas regiões mais desenvolvidas poderiam trazer benefícios às regiões menos desenvolvidas. Para difundir espacialmente os impulsos de desenvolvimento, essas estratégias comumente focalizavam as transferências de capital e tecnologia, assim como a promoção de mobilidade inter-regional de bens e de fatores de produção.

Iniciativas dessa natureza estavam apoiadas nas correntes de pensamento neoclássico, keynesiano e institucional, segundo as quais o motor do desenvolvimento local (DL) se encontra

¹ Apesar do estudo da autora referir-se aos países de economia avançada, essa visão também aplicou-se aos países da América Latina.

va em estímulos externos ao local. Assim, de acordo com tais correntes, as políticas públicas teriam a função de implementar condições locais mais propícias para aproveitar os impulsos externos ao desenvolvimento. O desenvolvimento local ocorreria, então, “de fora para dentro” ou, em outros termos, “de cima para baixo”, caso se conjugasse esse ideário à centralização político-organizacional então preponderante.

Ainda de acordo com TERMES (1989), aos governos locais caberia então seguir as orientações dadas pelo governo central na elaboração e execução de suas políticas, no máximo adequando uma diretriz geral a uma realidade local. Alguns objetivos específicos eram usualmente salientados pelos governos locais, a exemplo da recuperação de zonas decadentes, da ordenação do território ou da preocupação com o meio ambiente. No entanto, isso não desvirtuava a determinação de priorizar as diretrizes centrais.

A partir das teorias econômicas que suportavam as políticas tradicionais, alguns modelos econômicos se difundiram naquela época. Esses vários modelos foram sistematizados por RICHARDSON apud TERMES (1989), segundo uma divisão em três grupos: modelos de corte neoclássico, de corte keynesiano e de corte institucional.

Embora apresentando muitos aspectos diferentes, tais modelos possuíam um ponto em comum: para eles, o caráter desequilibrado do crescimento entre as regiões, tanto setorial quanto espacial, exigia a intervenção do Estado para corrigir a dinâmica acumulativa do mercado. Aqui deve-se fazer uma ressalva em relação ao modelo de corte neoclássico. A fim de manter coerência com o princípio da teoria geral de não-intervenção no mercado, esse modelo preconizava a constituição de um espaço econômico único, de modo que se alcançasse o equilíbrio econômico a longo prazo a partir do funcionamento do mercado; o modelo propunha a atuação estatal na construção desse espaço econômico único, através da quebra de barreiras. Com base nessa idéia, ações e instrumentos de DL

foram promovidos nos anos sessenta em torno dos “pólos” de crescimento e de iniciativas similares, assim como em torno da oferta de subsídios governamentais ao emprego e de incentivos ao investimento em áreas onde inexistissem forças polarizadoras.

Mas, a partir dos anos 80, intensificou-se o debate sobre as possibilidades de gestão local do desenvolvimento, tanto em países europeus, como na América Latina. Vários fatores explicam a crescente importância do tema e a relativa difusão desse padrão de conduta junto aos governos locais. Por um lado, a crise fiscal do Estado incentivou e justificou os processos de descentralização administrativa, que foram adotados em quase todos os países, mesmo que em ritmos variados. Nesse contexto, os governos locais tenderam a se posicionar como agentes de renovação das políticas públicas. Por outro lado, os governos locais passaram a ser pressionados a buscar alternativas para enfrentar o desemprego estrutural, derivado do novo paradigma tecnológico.

Essas mudanças no cenário mundial fizeram com que a questão do desenvolvimento local se consolidasse como uma problemática própria (e não mais como uma parte da discussão regional), requerendo iniciativas direcionadas especificamente para esse fim. A intervenção direta dos governos nacionais, assim como a utilização das condutas tradicionais, anteriormente abordadas, mostravam-se insuficientes à nova realidade.

Os governos locais passaram a aparecer como os atores impulsionadores do processo de desenvolvimento econômico local, empreendendo iniciativas próprias. Nessa nova conjuntura, caberia às prefeituras não somente coordenar as ações internas à cidade, mas também adequá-las às realidades regionais e até mundial, naquilo que essas últimas ações afetassem o município.

Para impulsionar o DL, os governos locais estariam lançando mão de novas condutas ou adequando os antigos instrumentos (típicos da visão ligada ao desenvolvimento regional) aos seus no-

vos fins. As formas inovadoras de promover o DL destacar-se-iam por serem calcadas nas capacidades internas do local e, por isso, estariam se mostrando mais adequadas às condições particulares de cada local e com maior potencial de sucesso.

Tais colocações abrem caminho para o questionamento das abordagens tradicionais anteriormente comentadas, segundo as quais o Estado Nacional e as grandes empresas seriam os únicos agentes do desenvolvimento econômico. Às esferas locais caberia apenas a gestão de equipamentos e serviços públicos, a regulação de atividades específicas e do uso e ocupação do solo, além de atuarem na provisão de infra-estrutura e concessão de benefícios tributários como forma de atrair empreendimentos produtivos externos.

Em contraponto às vertentes tradicionais, os teóricos do desenvolvimento local têm enfatizado as capacidades locais de gestão, sobretudo no tocante às questões econômicas. Evitando a definição de modelos e conceitos invariantes, os teóricos do desenvolvimento local têm contribuído para desvelar um conjunto variado de práticas e de perspectivas, que refletem simultaneamente os diferentes sentidos atribuídos à noção de desenvolvimento, à multiplicidade de atores engajados e à variabilidade dos espaços de gestão.

Essa diversidade de enfoques tem motivado vários estudos no sentido de classificá-los com base em elementos-chave comuns. Para ARO-CENA (1988), há três vertentes básicas na teoria do DL: evolucionismo, historicismo e estruturalismo. Na primeira, o paradigma de desenvolvimento seria representado pelas sociedades em estágios mais avançados de formação social. Na segunda, o futuro, ou ponto de chegada, deveria ser projetado com base na história de cada local. Nessa abordagem, prevaleceria, portanto, o ponto de partida. A abordagem estruturalista, por sua vez, ressaltaria o aspecto sistêmico do processo de desenvolvimento, cujos componentes estruturais seriam interdependentes. Dessa forma, o local seria o *locus* de reprodução das grandes contradições que perpassam o global.

Após apresentar essas concepções e discutir criticamente cada uma delas, AROCENA (1988) afirma que a articulação de elementos pertinentes às três linhas de abordagem anteriormente citadas é pré-condição para uma clara compreensão dos processos de desenvolvimento local. Esse esforço de síntese leva o autor a propor, como parte da estratégia de desenvolvimento, a construção de um sistema local autônomo e mais integrado às redes globais.

Para HAMEL (1990), os estudos sobre DL podem ser classificados em dois grandes grupos. No primeiro, denominado “elitista”, estariam aqueles focalizados na necessidade de ampliar as vantagens comparativas das localidades para melhor posicioná-las no mercado mundial. Já na vertente social, o objetivo do desenvolvimento seria atender às necessidades sociais pelo alargamento da democracia local em direção à dimensão econômica.

Já SYRET (1993) divide em duas as abordagens sobre DL: a corrente de desenvolvimento auto-sustentável – que seria uma expressão do pensamento pós-industrial, caracterizado por ideais de sociedade autônoma, democrática e igualitária, desdobrando-se em uma via liberal e outra radical. A segunda abordagem é denominada pelo autor “economia política regional”. Nesta, o desenvolvimento local surge como parte integrante de uma preocupação com as peculiaridades assumidas pelo processo contemporâneo de reestruturação econômica. Ao buscar as causas e conseqüências do desenvolvimento desigual, as questões do lugar e da ação humana passam a ser centrais.

MOURA (1998), numa tentativa de síntese dessas e de outras referências, subdivide a teoria de DL nas vertentes competitiva e social. Essas duas correntes diferenciar-se-iam porque, para a primeira, o desenvolvimento almejado coincide com o bom desempenho da cidade na competição interurbana dentro do mercado mundial, pois assim atrairia recursos externos para o local. Já para a vertente social, o objetivo de desenvolver

a cidade economicamente é gerar emprego e renda para a população local, combatendo-se, assim, a exclusão social.

Vale ressaltar, no entanto, que todas as correntes citadas compartilham algumas características comuns. Em linhas gerais, concordam quanto ao protagonismo atribuído aos governos locais no processo de propulsão do DL e na definição e solução dos problemas; os governos locais são identificados como agentes aglutinadores/articuladores de forças e de interesses, empreendedores e até motores de ações que visem ao DL. Um outro ponto de convergência dessas vertentes é a importância dada à participação da sociedade civil, envolvendo vários tipos de atores (públicos, privados, ou quase-públicos). A via das parcerias público-privado e a conformação de redes são os meios apontados para a concretização dos planos e projetos.

Também comum a essas correntes é a ênfase dada ao desenvolvimento das capacidades internas ao próprio local. As localidades são vistas como agentes de transformação, e não da maneira antes usual, como simples suporte físico das relações de produção. A exploração das capacidades locais, efetivas e potenciais é tida como o meio capaz de produzir o crescimento da região e encontra apoio em teorias sobre o crescimento endógeno. Isto é, a partir do conhecimento do potencial endógeno (constituído pelos recursos econômicos, humanos, institucionais e culturais de uma área), pode-se analisar quais elementos devem ser utilizados e como, no intuito de elaborar estratégias pertinentes e, portanto, mais efetivas para promover o DL.

A esse respeito, BARQUERO (1993) aponta a possibilidade do surgimento de soluções para os problemas internos, a partir de projetos e idéias gerados no próprio local, que permitam utilizar os recursos ali disponíveis. Em consonância com essa opinião, GARCIA (1987) acrescenta ainda que, dessa forma, o DL será uma conseqüência do aproveitamento em maior grau dos recursos naturais e humanos, assim como do capital exis-

tente na localidade. De maneira geral, as políticas públicas voltadas para o potencial endógeno que nascem dessa orientação caracterizam-se por tenderem à descentralização e ao incentivo dado a inovações e a adequações geradas a partir de peculiaridades locais.

Por último, tem-se que o DL é condicionado também por fatores exógenos à região. Dessa perspectiva, os condicionantes externos servem de balizas para reposicionar e reestruturar as forças produtivas internas de cada região.

Fortemente condicionado por fatores exógenos e endógenos, o sucesso do DL depende do poder de mobilização e de engajamento dos agentes sociais do local e da capacidade por eles demonstrada para pensar o local de forma integral, de modo que seus recursos produtivos sejam valorizados e transformados em vantagens competitivas efetivas. Concordando com GONZALEZ (1998), o DL pode ser democrático, porque parte de um impulso solidário local; é endógeno – uma vez que fomenta a valorização dos recursos próprios; é integral, tendo em vista perseguir a harmonização de objetivos econômicos, sociais e do meio ambiente; é sustentável, em função de incorporar preocupações com a preservação dos recursos locais.

Embora positiva, essa visão integrada do DL nem sempre é factível de ser operacionalizada. As contradições das forças sociais, as peculiaridades das atividades produtivas das cidades e a inserção histórica dessas cidades na economia nacional e mundial singularizam os projetos de DL em curso. Por essa razão, o propósito deste trabalho é investigar as perspectivas de gestão local do desenvolvimento econômico em Salvador e em Porto Alegre. A investigação se concentrará nas seguintes questões: a direção das iniciativas econômicas que vêm sendo adotadas; o lugar que as políticas de desenvolvimento local ocupam no conjunto das políticas municipais; e, finalmente, seus possíveis impactos sobre a economia local. No entanto, antes de avançar no estudo de caso, um breve panorama das duas cidades será apresentado a seguir.

2 - EXPERIÊNCIAS EM ANÁLISE

2.1 - O Contexto Socio-econômico e Político

• Salvador

Centro tradicional de atividades financeiras, comerciais e burocráticas, a cidade do Salvador, hoje com cerca de 2 milhões e 200 mil habitantes, beneficiou-se durante muito tempo dos estímulos dinâmicos oriundos da agropecuária estadual. Em função dessa relação simbiótica, a decadência da agropecuária baiana, cuja origem remonta a meados do século passado, atingiu dramaticamente a economia metropolitana. Nem o relativo florescimento da economia cacaueteira, já no século XX, poupou-a da convivência com uma prolongada crise.

Se, na década de 50, a economia baiana atingiu o ápice da letargia na qual mergulhara há quase 100 anos, a criação da Petrobrás e da Chesf – naquela mesma década – representou o marco de uma nova era. Como não poderia deixar de ser, o surto então deflagrado de transformação da economia estadual que se estendeu até as décadas de 60 e 70 com a implantação do CIA (Centro Industrial de Aratu) e do Copec (Complexo Petroquímico de Camaçari), alcançou a cidade e sua região metropolitana, marcando-as profundamente.

No novo ciclo de industrialização que se inaugurou com o Pólo Petroquímico de Camaçari, Salvador continuou a deter o mesmo papel de base de apoio para as atividades que se realizavam fora dos seus limites. Ao reproduzir-se essa forma histórica de inserção da cidade na economia do estado, os vetores de crescimento e desenvolvimento do seu setor terciário foram atualizados, e, simultaneamente, produziu-se uma recentralização das suas atividades econômico-comerciais, deslocadas para as novas áreas de expansão, o que gerou impactos altamente negativos do ponto de vista da preservação do seu patrimônio histórico-cultural, localizado no velho centro da cidade.

Embora seja errôneo dizer que a natureza de cidade segregada impôs-se com o *boom* industrializante do seu entorno, pode-se afirmar, sem dúvidas, que essa natureza intensificou-se e adquiriu uma nova significação. Nessa época, modernidade e atraso, riqueza e pobreza, mostraram-se como as duas faces do peculiar processo de desenvolvimento que terminou por singularizar, indiscriminadamente, áreas de industrialização tardia no Ocidente. (LOIOLA, 1997).

Salvador mudou completamente suas feições a partir da aventura industrializante no seu entorno. As atividades de comércio e de serviço adensaram-se e complexificaram-se, chegando a apresentar um perfil equivalente ao dos centros avançados do País. Mais especificamente, grandes cadeias de lojas passaram a dominar crescentemente o setor comercial, que também mudou o eixo espacial de funcionamento do Centro Histórico para a região próxima da orla. Os *shopping centers* nasceram e se consolidaram (LOIOLA, 1997).

Coerentemente com o papel reservado para Salvador na economia estadual, seu setor secundário foi excluído do surto modernizador vivenciado. Nos limites da cidade, acelerou-se a perda de importância de uma indústria tradicional e atrasada.

As questões de exclusão social e de precarização do trabalho mostraram-se de difícil tratamento. A Região Metropolitana encerrou a década de 80 relativamente com menos empregados de carteira assinada do que em 1981, apesar da flagrante melhoria do nível de instrução de sua população ocupada. Por sua vez, a polarização social acentuou-se com o aumento relativo das famílias com renda inferior a um salário mínimo e com uma redução, também relativa, do conjunto de famílias com renda superior a dez salários mínimos (LOIOLA, 1997).

Mas a cidade não parou. Crescimento e exclusão mostram-se como as duas faces de uma mesma moeda. O perfil do centro de produção terciária reafirmou-se na década de 90. Segundo dados da PED [Pesquisa de Emprego e Desem-

prego (1998a)], cerca de 86% da população ocupada de Salvador, em janeiro de 1998, estava alocada no setor terciário. Desse total, perto de 18% estavam ocupados no comércio, quase 32% nos serviços de produção, 25% nos serviços pessoais, e, aproximadamente, 11% nos serviços domésticos. Ainda em relação ao perfil de ocupação, 60% dos ocupados eram trabalhadores assalariados, ao passo que 25% eram autônomos. Os empregadores perfaziam 5% e os domésticos atingiam 11%.

Simultaneamente, a crise do emprego agravou-se no mesmo período. Do total de ocupados, 10% ganhavam no máximo R\$ 80,00/mês e 50% até R\$ 252,00/mês, ou seja, dois salários mínimos. Além disso, a taxa de desemprego total era de 21,3%, chegando o desemprego aberto a 11,7% e o oculto, a 9,6%.

Na década de 90, o município de Salvador foi dirigido por governos apoiados por distintas coalizões políticas, caracterizando-se por uma descontinuidade administrativa. Em 1989, Fernando José foi eleito com o apoio do PMDB. Lídice da Mata assumiu o poder entre 1993/96, com base em uma coalizão de partidos de esquerda e centro-esquerda, hegemônica pelo PSDB. Já entre 1997/2000, Antônio Imbassahy foi prefeito da cidade com o apoio de forças mais à direita, comandadas pelo PFL.

• Porto Alegre

Mesmo tendo perdido importância relativa como pólo industrial, em 1990 Porto Alegre ainda apresentava, entre todos os municípios do Rio Grande do Sul, uma proporção mais alta na renda estadual desse setor. Contudo, era limitada a participação da capital gaúcha na produção industrial mais avançada tecnologicamente.

Mas, com 1,288 milhão de habitantes em 1996, Porto Alegre também vivencia o fenômeno da terceirização. Diferentemente de Salvador, no entanto, tal fenômeno emergiu mais recentemente, a partir da década de 70, com a saída de algu-

mas indústrias para seu entorno e o crescimento da participação de setor de serviços na estrutura de ocupação da cidade. No que diz respeito à sua participação na estrutura da renda interna do município, o setor terciário em Porto Alegre passou de 69,62% em 1980 para 76,97% em 1990. Quanto à distribuição percentual da ocupação, 84% da mão-de-obra ocupada em 1993 estavam alocados no setor terciário. Desse total, 16% dos trabalhadores estavam no comércio, enquanto 60% enfileiravam-se nos subsegmentos de serviços. Nesse último subsegmento, prevaleciam os trabalhadores ocupados em serviços para a produção (43,0%), e nos serviços sociais (37,5%). Os serviços domésticos absorviam 6,1% do total da mão-de-obra alocada em serviços no mesmo ano de referência (MARTINS, LOUREIRO, s/d).

Como em Salvador, o setor informal é muito expressivo na economia de Porto Alegre. Em 1990, último ano com dados disponíveis, o setor informal absorvia 34% da mão-de-obra ocupada em Porto Alegre. A agricultura porto-alegrense era a atividade com maior grau de informalização nos vínculos de trabalho. Em segundo lugar, comparecia o ramo prestação de serviços de consumo, enquanto o ramo de serviços ligados à produção era o de maior nível de formalização.

Embora relativamente menos grave do que em Salvador, a questão do emprego é um dos grandes problemas na cidade. De acordo com a PED, a taxa de desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) foi de 15,4% em abril de 1998, sendo 11,4% de desemprego aberto e 4,0% de desemprego oculto. Essa taxa sinaliza, com segurança, que os níveis de desemprego em Porto Alegre são de magnitude equivalente, em função do expressivo peso dos domicílios de Porto Alegre na amostra da referida pesquisa.

Em resumo, diversas pesquisas tendem a indicar a expansão, em Porto Alegre, dos segmentos de serviços ligados à produção, especialmente os serviços especializados, vinculados aos complexos industriais localizados no eixo RMPA/aglomerado de Caxias do Sul. Prevê-se ainda uma

tendência a que essa cidade passe a sediar centros de pesquisa que venham a atender às demandas da indústria sediada no estado. Paralelamente, a cidade deve ser *locus* de atendimento às novas demandas derivadas do crescimento do terciário, com o desenvolvimento de tecnologias nas áreas de comunicação, informática, transporte, armazenagem e outros. Em função desses prognósticos, Porto Alegre tende a manter suas funções de centralidade e hegemonia no sistema urbano gaúcho, transformando-se, contudo, em uma cidade produtora de serviços avançados, necessários e complementares ao desenvolvimento de sua região metropolitana e do resto do Estado (MARTINS, LOUREIRO, s/d).

Ao contrário de Salvador, observa-se em Porto Alegre uma continuidade político-administrativa ao longo dos anos 90. Desde 1989, o município tem sido governado por uma coalizão de partidos de esquerda², denominada Frente Popular, destacando-se o Partido dos Trabalhadores (PT) que, desde então, assumiu a direção da Prefeitura, indicando o prefeito e o vice, na seguinte seqüência: Olívio Dutra e Tarso Genro (1989/1992); Tarso Genro e Raul Ponte (1993/1996) e Raul Ponte e José Fortunati (1997/2000).

2.2 - A Gestão Local do Desenvolvimento

2.2.1 - O Caso de Salvador

Em Salvador, os governos locais não têm priorizado a formulação e a implementação de estratégias de desenvolvimento econômico. A omissão dos governos locais quanto aos rumos do desenvolvimento econômico da cidade sempre foi justificada com base no argumento de que os fatores que poderiam estimular a economia, isto é, o setor secundário, não estavam sob seu controle. Adicionalmente, a permanente escas-

² Além do PT, a Frente Popular foi composta em 1989 pelo PSB (Partido Socialista Brasileiro) – que se retirou nas eleições de 1986 – e pelo PCB (Partido Comunista Brasileiro), que passou por uma reformulação em 1990, resultando em outro partido com a sigla PPS (Partido Popular Socialista).

sez de recursos do Poder Municipal reforçava a preocupação com a administração do caótico cotidiano da cidade, contribuindo, também, para transferir, sempre para um futuro remoto, iniciativas cujos resultados não pudessem ser contabilizados no curto prazo.

A partir dos governos de Lídice da Mata e de Imbassahy observou-se, no entanto, uma reorientação de conduta, com algumas iniciativas sendo adotadas no campo do desenvolvimento econômico. Apesar disso, conforme será demonstrado a seguir, essas iniciativas ainda são muito tímidas e pouco impacto geraram sobre a economia da cidade. Dado o grave problema de desemprego que atinge Salvador, seria de se esperar que os governos locais enfatizassem mais os objetivos de desenvolvimento econômico.

Visões de Desenvolvimento Local

De 1993 a 1996, Salvador foi governada pela prefeita Lídice da Mata. Segundo a então prefeita:

“Assumi este governo com a preocupação obstinada de contribuir para reduzir as desigualdades sociais nesta cidade. (...) Se ao final do nosso governo, tivermos uma cidade menos desigual e homens e mulheres mais participativos e conscientes dos seus direitos, teremos cumprido com nosso dever. (...) Essa luta contra a desigualdade é, também, por sua vez, instrumento do próprio desenvolvimento. Vivemos num mundo em que não bastam ser avançadas apenas as estruturas produtivas. O desenvolvimento econômico torna-se cada vez mais indissociável do desenvolvimento social, cultural e político. A miséria e a exclusão são hoje incompatíveis com o crescimento da economia.” (PMS, 1993).

Com base nessas colocações, observa-se uma concepção integrada de desenvolvimento local: a noção de desenvolvimento local aparece primeiramente identificada com desenvolvimento econômico, estendendo-se posteriormente às dimensões social, cultural e política do local. Entendendo que

a necessidade de melhoria das condições de vida da maioria dos habitantes é o elemento tomado pela Prefeitura como a razão motora de suas ações, as diversas dimensões da vida urbana são abarcadas dentro da visão de desenvolvimento local.

Ao abordar a necessidade de promover ações que integrassem um projeto de desenvolvimento econômico durante sua gestão, a ex-prefeita define que “desenvolvimento econômico é a geração de emprego e renda para uma cidade”³. Como explicita essa declaração, a geração de emprego e renda se consolida como o objetivo principal a ser atingido pelos trabalhos direcionados para o desenvolvimento econômico local.

Já para o governo de Imbassahy, a questão do desenvolvimento econômico é entendida como

“o crescimento qualitativo do mercado de trabalho, das oportunidades de emprego e da geração de renda. Entendemos que essa é a única maneira de se absorver contingentes crescentes de população; não há outra maneira de se gerar emprego e renda sem crescimento econômico” (Manoel Lorenzo – atual secretário de Planejamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico, numa entrevista em 03.12.1998).

Observa-se que essa visão se aproxima da anterior, no que se refere à importância da geração de emprego e renda para o desenvolvimento econômico da cidade. Apesar dessa convergência, a visão de desenvolvimento explicitada por Lídice da Mata é mais integral, uma vez que aponta para a estreita relação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, ambiental e político.

Nas palavras da prefeita, o combate às desigualdades surge como valor básico de seu governo; além de estar associada ao ideário democrático divulgado, a luta contra as desigualdades

³ Lídice da Mata, ex-prefeita de Salvador (entrevista em 03.11.1998).

sociais é colocada como condição para o desenvolvimento econômico de Salvador.

Apesar de priorizar a geração de emprego e renda, a questão da exclusão social não é apontada pelo governo Imbassahy como ponto a ser trabalhado pelo setor dedicado à promoção do desenvolvimento econômico da cidade. Para esse governo, a problemática da exclusão social fica a cargo da Secretaria do Trabalho e Ação Social.

Embora o elemento competitivo – o objetivo de obter um melhor posicionamento na competição entre cidades – não seja explicitado em momento algum como intenção ou prioridade do governo Lídice, é inevitável que ele se faça presente, tendo em vista o fato de que o setor turístico é apontado como a principal força econômica a ser explorada em Salvador. As ações empreendidas pela Prefeitura seguem a linha da inserção da cidade na divisão do consumo turístico e cultural, segundo a dimensão de que fala HARVEY (1989). Para que Salvador seja visitada por turistas, é necessário que a cidade exerça maior atração do que outros locais sobre pessoas dispostas a viajar; dessa forma, o elemento competitividade é inerente a esse tipo de ação.

Na gestão do prefeito Imbassahy, a questão da competitividade interurbana é mais explícita. Partindo da necessidade de crescimento econômico para a geração de emprego e renda, é importante que a cidade desenvolva seu potencial competitivo para atrair recursos externos. Para tornar a cidade competitiva, o secretário aponta a necessidade de superar algumas limitações ao desenvolvimento econômico da cidade, por meio de uma estratégia que resolva os problemas da educação básica da população⁴ e de infra-estrutura da cidade em relação a serviços urbanos elementares, como saneamento e transporte⁵.

⁴ Segundo o secretário, o baixo nível educacional das pessoas constitui um dos pontos fracos de Salvador, comprometendo seu desenvolvimento.

⁵ Manoel Lorenzo – atual secretário de Planejamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico, numa entrevista em 03.12.1998.

Lídice estabeleceu diretrizes para nortear a geração de emprego e renda, com ênfase no setor turístico e cultural, criadas com o intuito de servir de guia para as intervenções da Prefeitura na área econômica. Dessas diretrizes, depreende-se que cabe ao governo local a atribuição de trabalhar pelo desenvolvimento econômico, na medida que se responsabiliza pela criação de oportunidades econômicas que gerem emprego e renda. Apesar disso, a Prefeitura não assume em seu discurso uma função protagonista impulsionadora do processo de desenvolvimento econômico, colocando-se apenas como agente a atuar no processo.

O discurso do governo Lídice propõe intervir na economia basicamente na provisão de infraestrutura, seja voltando seus esforços diretamente para o benefício dos micro e pequenos empresários, ou colocando-se numa posição mais empresarial, empenhando-se pela viabilização de grandes empreendimentos ligados à área de turismo, cultura e lazer, a fim de atrair recursos externos. Pode-se depreender que, embora seja explícita a prioridade dada à geração de emprego e renda, não se delineia claramente um caminho a ser seguido para a colimação desse fim. O discurso oferece uma visão pouco consistente de como a Prefeitura se coloca para agir na área econômica, prevendo uma atuação em várias frentes, mas sem um embasamento sólido que demonstre sua firmeza de propostas e intenção de ações.

O discurso do governo Imbassahy, por sua vez, enfatiza diretamente a intenção de “articular”, e não de “prover” condições para que se desenvolvam atividades econômicas geradoras de emprego e renda.

“O nosso serviço é potencializar os setores tradicionais: comércio e serviços. Então nós estamos fazendo articulações com entidades representativas desses segmentos, identificando quais são as ações que estão sendo desenvolvidas, quais as dificuldades para se desenvolver essas ações e onde o poder público poderia contribuir – o poder público mais como um articulador do que fornece-

dor de recursos, dando uma interpretação, fazendo uma pesquisa.” (Isabel Cristina, atual subcoordenadora de Estudos e Pesquisas da Seplan, numa entrevista em 09.10.1998).

Iniciativas Econômicas Locais

Observadas as diferenças de concepção nos discursos de Lídice e de Imbassahy, verifica-se uma convergência de condutas nas duas gestões quanto à maneira de intervir na vida econômica da cidade. Esta seção abordará conjuntamente essas intervenções empreendidas pelos duas últimas gestões municipais.

É patente que a estruturação organizacional das secretarias reflete a importância conferida à questão do desenvolvimento econômico no âmbito das políticas municipais. Ao contrário de municípios cuja prioridade conferida ao desenvolvimento econômico se traduz na criação de uma estrutura exclusiva para esse fim, no caso de Salvador verifica-se um acúmulo de funções atribuídas a apenas uma secretaria. Se a gestão Lídice teve o mérito de acrescentar à antiga Secretaria de Planejamento (Seplan) a função de desenvolvimento econômico (SPDE), na gestão seguinte essa Secretaria acumulou ainda atribuições relativas à preservação ambiental, passando a denominar-se Secretaria de Planejamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. Nessa Secretaria, desde o final de 1995, a Coordenadoria Central de Planejamento e Promoção Econômica tem sido o setor da Prefeitura responsável pelo estímulo e apoio à implantação de empreendimentos econômicos e pela promoção do desenvolvimento tecnológico, apropriado à sustentação e à dinamização da economia local, visando à geração de emprego e renda no município.

Ambos os governos atuam na provisão de infra-estrutura para os setores de turismo e de comércio locais, como a intervenção governamental capaz de incrementar a geração de emprego e renda.

Considerando a importância das atividades informais para a geração de renda da população

da cidade, o governo Lídice buscou organizar os espaços urbanos sem criar danos aos pequenos comerciantes⁶. É de se notar que a reorganização dos espaços urbanos está voltada para a adequação dos lugares da cidade para o desenvolvimento de pequenos serviços e de atividades comerciais a serem exploradas pela população local. Nessa linha, assiste-se à recuperação urbana e ambiental dos espaços públicos, sob a ótica dos benefícios a serem auferidos para a economia. Essas ações criam áreas propícias ao desenvolvimento de atividades turísticas, comerciais, de entretenimento e de lazer.

Já no governo Imbassahy, observa-se uma ação no sentido de limitar a ação dos pequenos comerciantes do setor informal. Para tanto, a Secretaria de Serviços Públicos (Sesp) tem atuado com rigor, no sentido de reduzir ao mínimo, ou de impedir a ação desses pequenos negociantes fora das áreas previamente determinadas para tal fim. Os comerciantes atingidos por essas medidas argumentam que a realocação de seus negócios para as áreas indicadas inviabiliza a atividade do ponto de vista econômico.

Outra frente de atuação das duas gestões tem sido a promoção de cursos profissionalizantes, desenvolvidos sob os auspícios do setor social, a exemplo dos cursos de costura industrial, reparação predial, padaria, informática, mecânica de auto, além de cursos de cerâmica para crianças, entre outros. O desenvolvimento dessas ações no âmbito da área social revela o caráter compensatório dessas iniciativas empreendidas pelo governo local. Tais ações são desvinculadas de um eixo estratégico em prol do desenvolvimento econômico.

⁶ Destaque-se a atuação da Prefeitura na modificação da Lei de Ordenamento de Uso e Ocupação do Solo, de modo a preparar o espaço para receber empreendimentos comerciais. Assim, utilizou-se um instrumento para a gestão do desenvolvimento econômico – preocupação nova na agenda dos governos locais. Essas ações de intervenção na cidade se consolidariam como geradoras de emprego e renda, impulsionadoras do desenvolvimento econômico local.

Particularmente com relação ao setor turístico, programas de capacitação profissional foram desenvolvidos através da ação da Emtursa (Empresa de Turismo de Salvador) em parceria com o Senai e o Senac; investiu-se em treinamentos de prestadores de serviços turísticos, tais como vendedoras de acarajé, garçons, frentistas, artesãos, taxistas, ambulantes do Centro Histórico, do Bonfim e do Mercado Modelo.

A Comissão Municipal de Emprego, criada na gestão Lídice e continuada por Imbassahy, teria a incumbência de definir as prioridades e vocações econômicas locais, os projetos com maior potencial gerador de emprego e renda, acompanhar e promover ações voltadas para a ampliação do mercado de trabalho local, além de analisar e aprovar projetos que pleiteassem financiamento (FIGUEREDO, 1997). No entanto, deve-se esclarecer que a criação da Comissão Municipal de Emprego não foi uma idéia originada do governo municipal, pois sua elaboração vincula-se a um programa que envolve as esferas federal e estadual de governo – o Proger-Fat –, embora a iniciativa de constituí-la tenha partido da prefeita Lídice. A responsabilidade pelo desenvolvimento das referidas atividades da Comissão também ficava a cargo do governo local.

Com relação às potencialidades econômicas a serem exploradas em Salvador, os setores de turismo e de lazer e entretenimento vêm sendo considerados por parte de ambas as gestões como os mais férteis em termos de desenvolvimento. Assim, a partir da confiança que se tem no fato de que o turismo é o ponto economicamente forte da cidade, é que se desenvolvem as “grandes ações” em prol do desenvolvimento econômico: a profissionalização do carnaval, transformando-o num megaevento; a viabilização de marinas para explorar economicamente a Baía de Todos os Santos e o projeto Parque Atlântico – área destinada ao impulsionamento do setor de turismo, entretenimento e lazer.

Visto como o mais importante produto econômico a ser explorado em Salvador, o carnaval

constitui um alvo principal das atenções da Prefeitura; tem-se trabalhado consistentemente para tornar o evento mais lucrativo, tanto em termos da obtenção de receitas para o município, como em termos da geração de emprego e renda para a população. Além da festa na rua, que propicia a instalação dos barraqueiros, toda uma gama de serviços formais e informais tem sua demanda incrementada. Essas atividades incluem serviços de pequeno, médio e grande porte, estendendo-se desde os relacionados com a organização da festa, até as atividades comerciais, artístico-culturais e hoteleiras (PMS, 1996).

O Parque Atlântico, projeto iniciado na gestão Lídice e continuado na atual, consiste de um megacentro de lazer e entretenimento. Numa perspectiva de planejamento urbano de Salvador, esse projeto foi concebido para ser localizado na orla, na área do antigo Aeroclube, com vistas à revitalização do litoral da cidade e à modernização dos equipamentos urbanos.

“Todos haverão de reconhecer o valor socioeconômico e cultural de um investimento urbano do porte do Parque Atlântico. Grande parque de lazer e entretenimento e um dos projetos urbanísticos da cidade e do país, elemento representante do uso adequado e não predatório da Orla Marítima externa de Salvador. O maior exemplo do resultado da parceria do poder público com a iniciativa privada. Essa importante obra (...) será responsável, em sua primeira etapa, por mais de 2 mil empregos diretos.” (PMS, 1996a).

O governo local estimulou também projetos de implantação do Pólo Náutico em Salvador, tendo em vista o estímulo ao turismo. No governo Lídice, foram aprovados os projetos Salvador Bahia Marina, Marina do Lobato e Marina do Forte de São Marcelo. De acordo com as previsões da Prefeitura, a implantação do Pólo Náutico se consolidaria como

“um importante pólo de turismo e lazer, cuja área de atração e influência por certo

ultrapassará os limites estaduais e mesmo nacionais, redirecionando para si o fluxo internacional das embarcações de turismo e lazer” (RIMA, 1996).

A profissionalização do carnaval, a construção do Parque Atlântico e a instauração do Pólo Náutico compartilham a característica comum de serem grandes empreendimentos ligados à área de turismo, entretenimento e lazer. O pensamento que estimulou essas ações foi a promoção do desenvolvimento local a partir da mobilização de recursos internos e externos.

O caráter promotor e empresarial assumido por ambas as gestões se aproxima da análise recente de DL, que afirma a mudança de postura dos governos locais, substituindo a antiga feição gerencial burocrática pela empresarial, cujas ações têm por finalidade a elevação do posicionamento da cidade na competição interurbana.

Pelas considerações traçadas pode-se constatar que, durante a década de 90, o discurso em torno do desenvolvimento econômico de Salvador aproximou-se ora da vertente social, ora da competitiva. A efetivação das ações, porém, apontou para uma confluência de ações empreendidas pelos dois governos. Enfatizando os setores acima assinalados, tal ênfase identifica-se com a segunda estratégia descrita por HARVEY (1989): a inserção da cidade na competição do consumo turístico e cultural. Assim, embora o discurso da gestão Lídice da Mata tenha defendido posições próximas da vertente social, no seu governo verificou-se uma conduta de cunho eminentemente competitivo. Imbassahy sintoniza discurso e prática na direção da vertente competitiva.

Em ambos os mandatos foram desenvolvidas ações diretamente voltadas para a capacitação profissional e a geração de emprego e renda, atingindo os “excluídos da população”. Estas ações, contudo, foram conduzidas de forma fragmentada, sem constituírem um eixo impulsor da dinâmica econômica local. Elas não tiveram como pressuposto a constituição de uma es-

trutura produtiva encadeada, mas assumiram um caráter social compensatório, desprovido de perspectivas auto-sustentáveis.

2.2.2 - O Caso de Porto Alegre

Diferentemente de Salvador, observa-se em Porto Alegre uma tentativa recente de construção de uma estratégia de desenvolvimento econômico a partir da Prefeitura. O **Plano de Desenvolvimento Econômico (PDE)**, elaborado em 1994, pode ser considerado como o documento oficial que evidencia tal estratégia⁷. Nele, encontra-se uma visão de desenvolvimento e do papel do governo municipal, além de uma série de projetos de intervenção no domínio econômico. No entanto, a análise da gestão local a partir de outros parâmetros⁸ parece evidenciar que a política econômica ainda ocupa um lugar muito tímido no conjunto da política municipal e que seus impactos são de difícil mensuração.

Visões de Desenvolvimento Local

O PDE apresenta o conceito de “gestor político da economia” para indicar um papel propositivo, regulador e indutor do governo municipal. Ou seja, caberia ao governo propor políticas, regulamentar e fomentar processos de desenvolvimento econômico através da articulação com agentes econômicos e com organizações da sociedade civil. O sentido estratégico de tais políticas seria o enfrentamento da exclusão social e a criação de um “novo modelo de desenvolvimento”, coincidindo, desse modo, com a vertente teórica social. O depoimento a seguir reforça essa idéia contida no PDE.

“(o poder público) tem um olhar sobre toda a atividade econômica da cidade e propõe um

⁷ As idéias básicas desse plano coincidem com os depoimentos de dirigentes da Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC), entre outros.

⁸ Análise de documentos – Orçamentos/Planos de Investimento, Prestação de Contas anuais e Planos Plurianuais – e de entrevistas.

caminho ... Este caminho é proposto, evidentemente, a partir de seu programa político, da sua visão de mundo, da sua inserção social e, a partir daí, ele é um sujeito ativo na atividade econômica ... que tem o objetivo de fazer com que o capital ... seja redistribuído ... Uma estratégia que propõe uma reorganização do modo de funcionar a economia ... criando projetos e um ambiente que possibilite o controle da comunidade sobre o mercado, ... ampliando a capacidade da comunidade de planejar a atividade econômica, ... organizando os excluídos socialmente como uma força econômica estratégica” (Milton Pantaleão, subsecretário de Produção, Indústria e Comércio. Entrevista em 24.04.1997).

Ao mesmo tempo, explicita-se uma orientação política de construção de um novo modelo, em oposição ao que seria a perspectiva neoliberal de relação entre o Estado e a economia – da mínima regulação e interferência –, conforme ilustram os depoimentos de um dirigente da Secretaria Municipal da Indústria e Comércio (SMIC) e de um empresário local⁹.

“Colocou-se uma tarefa para a Prefeitura de construir politicamente um projeto global e estratégico para a cidade, não somente um desaguador de demandas sociais reprimidas há muitos anos. E a construção desse projeto estratégico colocou na ordem do dia a necessidade de responder de uma forma diferente ao que vem sendo apontado pela política neoliberal. Ou seja, era necessário iniciar procedimentos e construir projetos que respondessem do ponto de vista democrático-popular uma saída para a economia. Claro que não existe saída para a economia nos limites de uma cidade, ou mesmo dentro de um estado, porque só podem ser definitivas se forem pensadas no plano nacional. ... Mas

é necessário construir simbologias e políticas municipais que possam ser desdobradas nos outros níveis.” (Milton Pantaleão, subsecretário de Produção, Indústria e Comércio. Entrevista em 24.04.1997).

“Como meta filosófica final ou última teríamos (a Plenária de Desenvolvimento Econômico) uma função multiestratégica que seria formar um modelo econômico alternativo ao neoliberalismo. Isso seria nosso pano de fundo.” (Percio Pizzato, empresário e conselheiro do Orçamento Participativo, entrevista em ..06/1998).

Cabe ressaltar que essa formulação sobre o papel e o sentido político da atuação do governo na economia local distingue-se da visão presente no início do primeiro governo da Frente Popular (1989/1992). Compartilhava-se a concepção corrente de que o município tinha um papel bastante secundário ou nulo. Desse modo, numa perspectiva de compromisso com os interesses populares, o máximo que uma prefeitura poderia fazer seria uma redistribuição de renda através da tributação e da despesa. De um lado, tratava-se de fazer uma reforma instituindo a progressividade como critério de cobrança dos impostos municipais. De outro, tratava-se de priorizar as demandas populares por bens públicos no processo de alocação de recursos e, particularmente, nos investimentos.

“Além de não existirem os instrumentos políticos, a atividade de fomento era vista muito pontualmente. Tradicionalmente o que se via como obrigação do município era preparar infra-estrutura para atrair indústria ou outra grande atividade econômica. A nossa concepção inicial era de que a prefeitura teria um papel secundário. O que se pensava é que a prefeitura poderia fazer redistribuição de renda através da reforma tributária e do investimento na periferia. A compreensão de uma presença maior na regulação começa depois, no plano das idéias e vai tomando corpo.” (José Moraes, secretário da SMIC, numa entrevista em 29.06.1998).

⁹ Conselheiro do Orçamento Participativo, representando a Plenária Temática do Desenvolvimento Econômico e usuário da Incubadora Tecnológica (Ietec).

A visão expressa no PDE se diferencia também da apresentada por outros atores locais que criticam o governo municipal por não dispor de uma política de desenvolvimento econômico baseada em incentivos fiscais para fixar e atrair empresas.

“Nós achamos que desenvolvimento econômico se faz com atração de empresas e instituições, para que gerem empregos, impostos, que se faça circular a riqueza, através do pagamento dos salários, de suas compras. (...) Nenhuma empresa se instala onde as condições são adversas.” (João Carlos Nedel, vereador do PPB, numa entrevista em 27.10.1998).

As diretrizes, programas e projetos do PDE expressam a ampliação do papel atribuído ao governo local em matéria de desenvolvimento econômico numa perspectiva distinta. Nas diretrizes, observa-se a tentativa de articular a questão do combate à exclusão social (“Qualidade de Vida Mínima aos Excluídos”) com a intervenção na economia formal (“Dinamização da Economia da Cidade”). O mesmo se verifica em relação aos programas e projetos nas áreas de a) ocupação e renda – frente de trabalho e cidadania, coleta seletiva ...; b) fomento aos pequenos e médios empreendimentos – instituição comunitária de crédito, trade point, ...; c) promoção da cidade – corredor cultural cidade antiga, feiras promocionais ...; d) tecnologia e trabalho – incubadora tecnológica (ietec), tecnópole ...; e) abastecimento – feiras modelo, compras coletivas, mercado público, suinocultura ...; e f) descentralização territorial das atividades econômicas¹⁰ – parque industrial da restinga, porto seco, centros de bairro

Com quais instrumentos o município pode contar para levar adiante o papel de “gestor político da economia” e, especificamente, projetos como os acima relacionados? Como esse plano vem se traduzindo na prática?

¹⁰ Esta última foi denominada “Cidade Policêntrica” no PDE.

Antes de analisar essas questões, cabe um esclarecimento acerca do modo como a Prefeitura está estruturada para desempenhar o papel proposto. Este esclarecimento serve também para ilustrar o processo de conformação da estratégia de desenvolvimento econômico.

Estrutura Organizativa

A elaboração do PDE e sua operacionalização teve como suporte e coordenação a Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC)¹¹. A Secretaria foi criada no início da década de 60, como Secretaria de Agricultura e Abastecimento, numa perspectiva de criação e fomento do cinturão verde da cidade¹². Ela foi reestruturada na década de 70, assumindo a denominação até hoje utilizada, incorporando o fomento industrial e o comercial, ao lado do agrícola. No entanto, a parte de fomento manteve-se praticamente parada ao longo do tempo, sendo evidenciados os setores de licenciamento e fiscalização das atividades econômicas. As mudanças ocorridas na estrutura da Secretaria a partir de 1991 podem ser consideradas como uma demonstração das alterações que vêm sendo pensadas no plano da política econômica local.

Duas Supervisões foram criadas em 1991, em lugar das diretorias de fomento: Abastecimento Alimentar e Desenvolvimento Econômico. A primeira, correspondendo à ênfase que era dada naquele momento à problemática do alto custo de vida, particularmente dos alimentos. Desse modo, a maioria dos projetos da área do abastecimento, constante do PDE, foi implementada anteriormente. A segunda, ainda não muito cla-

¹¹ A discussão pública do Plano ocorreu de maneira indireta no processo Cidade Constituinte (1993/1994), no Grupo Temático Desenvolvimento Econômico. No final de 1994 houve um seminário de apresentação pública do PDE.

¹² Porto Alegre é uma das poucas capitais que dispõem ainda hoje de uma área rural e de atividades de cultivo destinadas ao abastecimento, a exemplo do cultivo de pêssego no bairro da Vila Nova.

ra em termos de suas funções, foi sendo desmembrada no processo, evidenciando o direcionamento dado ao tema, chegando até o formato atual: apoio a empreendimentos, desenvolvimento tecnológico, e economia popular.

“Quando assumimos em 89 não tínhamos essa compreensão. O acúmulo maior que tínhamos era na área do abastecimento, tanto que criamos a mesma e a que seria, digamos assim, o resto do fomento, que nós chamamos de desenvolvimento econômico. Enquanto botávamos o programa de abastecimento alimentar na rua, estávamos acumulando e elaborando o nosso programa na outra área e, à medida que avançávamos um programa, por exemplo, para área tecnológica, criávamos uma Supervisão específica, e assim por diante.” (José Moraes, secretário da SMIC. Entrevista em 29.06.1998).

Em termos do tipo de intervenção na economia local, a linha evolutiva do orçamento da SMIC parece contradizer o crescimento assinalado. Dados da execução orçamentária de 1989 indicam que a despesa dessa Secretaria representou 1% da despesa total da Administração Direta. Em 1998, esse percentual representou 1,16% (equivalente a R\$ 6.574.631,00)! No período, não houve uma variação muito significativa, conforme ilustra a TABELA abaixo.¹³

89	90	91	92	93	94	96	97	98
1,0	0,8	0,9	1,0	1,24	1,25	1,38	1,46	1,16

Cabe esclarecer que há projetos de natureza econômica que não estão ligados institucionalmente à SMIC, mesmo constando do PDE, como no caso da Instituição Comunitária de Crédito

¹³ Os dados foram compilados a partir de documentos diferentes: prestação de contas do Orçamento Participativo e, em alguns casos – 1993, 1996, 1997 e 1998 –, os planos de investimentos e, portanto, a proposta orçamentária. Não dispomos até o momento dos dados de 1995. Mesmo com essa discrepância, são considerados válidos para fins do que está se tratando.

(ICC)¹⁴, criada a partir da Secretaria Especial de Captação de Recursos e Cooperação Internacional (Secar). Entre janeiro de 1997 e setembro de 1998, a ICC emprestou o equivalente a R\$ 10,375 milhões (representando 6.395 créditos concedidos) e correspondendo a 50% do orçamento da SMIC para 1998. Além da ICC, cabe citar o projeto Trade Point, de apoio logístico para as micro, pequenas e médias empresas da área de comércio exterior e também institucionalmente vinculado à Secar¹⁵. Há uma empresa municipal responsável pelo fomento ao turismo (Epatur), da qual, até o momento, não se dispõe de dados.

Ainda com relação à estrutura organizativa, cabe mencionar a Plenária de Desenvolvimento Econômico, criada em 1994 enquanto *locus* de interlocução de grupos/agentes econômicos – em geral, aqueles vinculados aos projetos do PED – com a Prefeitura e a Secretaria, em particular. Trata-se de uma das plenárias que conformam o Orçamento Participativo, servindo, portanto, como espaço de pressão desses grupos e da própria Secretaria, para a obtenção de mais recursos para investimento. Anteriormente, havia o Fórum Contra a Recessão e o Desemprego, criado em 1991 e envolvendo sindicatos, associações comunitárias, organizações empresariais e os grupos/agentes econômicos vinculados aos projetos de abastecimento.

Iniciativas e Instrumentos, na Prática

Conforme reconhece o secretário da SMIC¹⁶, os instrumentos de gestão local da economia são “muito limitados”. Dos tradicionais instrumen-

¹⁴ Criada em 1996 como associação civil sem fins lucrativos, visando ao fornecimento de microcrédito a pequenos empreendedores. Teve como sócios fundadores a Prefeitura, o Governo do Estado do RS, a Federação das Associações Comerciais do RS e a Associação dos Jovens Empresários. Os créditos são de, no máximo, R\$ 5 mil para capital de giro e R\$ 10 mil para capital fixo.

¹⁵ Criado pela Prefeitura em parceria com o Sebrae, Fiergs, Federasul e BRDE (PMPA/Secar Boletim Informativo).

¹⁶ José Moraes, em entrevista realizada em 29.06.1998.

tos de política fiscal, numa visão keynesiano, o governo municipal tem se valido do lado da despesa e evitado o uso dos benefícios tributários. Esse último, como questão de princípio e opção política, tem sido objeto de crítica daqueles atores que compartilham uma visão de desenvolvimento local de corte mais tradicional. Alguns atores¹⁷ observam que, sem incentivo fiscal, e com uma alíquota de ISS (5%) superior a dos demais municípios da Região Metropolitana, está havendo fuga de empresas, ao mesmo tempo que o Executivo estaria impedindo que empresas de fora sejam atraídas.¹⁸

Assim, é justamente o lado da despesa, envolvendo investimento e consumo público, que pode garantir a operacionalização dos projetos e programas relacionados. Isso pressupõe a existência de recursos financeiros, a capacidade de investimento das finanças públicas locais e de mobilização de recursos externos (MOURA, 1998).

Conforme visto anteriormente, os recursos destinados à SMIC são bastante reduzidos, observação que pode ser reforçada quando comparamos o volume de recursos captados pela Secar para investimento via empréstimos ou a fundo perdido. Enquanto os projetos de infra-estrutura e de equipamentos urbanos relacionados às áreas mais tradicionais de atuação da Prefeitura perfazem um total de R\$ 187,3 milhões – o projeto econômico *stricto sensu* –, a Instituição Comunitária de Crédito (ICC) obteve um financiamento

¹⁷Entrevista com o diretor-superintendente do Sebrae/RS, Hélio Henkin, e com o vereador João Carlos Nedel (PPB), vice-presidente da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças da Câmara de Vereadores. Matéria deste último publicada no jornal Zero Hora, de 05.11.1998, p.21.

¹⁸ O ISS é o imposto municipal mais diretamente vinculado a atividades produtivas, a serviços. É conhecida a prática de municípios reduzirem a alíquota ou mesmo de isentarem contribuintes, como forma de atrair empresas de serviço. No entanto, uma das propostas do primeiro governo da Frente Popular foi a melhoria da arrecadação dos impostos municipais através da majoração da alíquota e da suspensão das isenções.

de R\$ 3,3 milhões, ou seja, 1,6% do total de recursos captados em quatro anos.

Na Prefeitura de Porto Alegre há certa capacidade de investimento e de captação de recursos externos, comparativamente à realidade da maioria dos municípios. Só que esses recursos são prioritariamente dirigidos para as áreas mais tradicionais de atuação dos municípios, situadas em centros urbanos: saneamento, transporte e circulação viária, educação, saúde e habitação.

Cabe ressaltar que, até então, no processo de discussão pública do Orçamento Municipal, a temática do desenvolvimento econômico não figurou entre as sete prioridades de investimento. No Plano de Investimento de 1998 entrou como oitava prioridade, sendo observada em duas regiões da cidade a inclusão de ações na área de ocupação e renda como uma das prioridades regionais¹⁹.

Por outro lado, é possível supor que determinados projetos requeiram poucos recursos municipais, seja porque demandem mais tarefas de articulação e/ou porque são pensados para serem executados em parceria com organizações da sociedade civil e de outras esferas de governo. Logo, apenas o que entra nos cofres municipais como transferência é computado no orçamento, não sendo esse o caso dos recursos aportados por organizações privadas. Como exemplos de projeto executado em parceria tem-se, além da ICC e do Trade Point citados, o Porto Alegre Tecnópolis – envolvendo a Universidade Federal e a do Vale do Sinos, além do Sebrae, Fiergs e o Centro Tecnológico do estado –, e a Incubadora Tecnológica (Ietec).

O certo é que o “pouco” de recursos financeiros alocados pelo município em projetos econômicos, como os citados acima, é outro ponto da crítica que se pode observar na pesquisa. Tanto o Porto Alegre Tecnópolis, como o Trade Point, foram avaliados como deficitários pelo motivo assinalado.

¹⁹ Plano de Investimento de 1998 – Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Orçamento Participativo.

“O encaminhamento dos projetos relacionados ao desenvolvimento econômico é muito tímido. Eu tenho participado pelo Sebrae de alguns projetos. Por exemplo, a discussão do Tecnópolis. Eu já procurei isso fisicamente e não encontrei. O que tem nesse projeto que não seja o que já existe, ou seja, que não seja a contribuição da Universidade Federal ou da PUC. ... Falta um objetivo, metas e ações concretas. (...) O Trade Point foi criado por incentivo da Prefeitura (...) com parcerias institucionais. Mas a Prefeitura não aporta recursos volumosos para este projeto. O Sebrae é que praticamente assumiu a responsabilidade pelo projeto” (Hélio Henkin, Sebrae, numa entrevista em 21.10.1998).

Crítica semelhante pode ser observada em relação a outros projetos em andamento. Críticas essas que levam ao questionamento da estratégia e das iniciativas que vêm sendo implementadas, ou seja, da efetividade das mesmas em matéria de desenvolvimento econômico.

“Porto Alegre não tem nenhum distrito industrial para atrair empresas grandes, ou até médias. Existe um parque lá na Restinga (Distrito Industrial da Restinga) que há mais de 10 anos praticamente não saiu do papel. Existe também um berçário industrial que ficou pronto há um ano, mas há apenas três empresas instaladas, funcionando precariamente. Quer dizer, isso não é desenvolvimento econômico. Para uma ‘Capital do Mercosul’ não há nenhum distrito, nenhum incentivo financeiro ou fiscal em Porto Alegre, porque a Administração Socialista da Prefeitura não quer.” (João Carlos Nedel, vereador do PPB, numa entrevista em 27.10.1998).

Essas críticas refletem uma visão diferenciada de desenvolvimento econômico, conforme apontado anteriormente. Os projetos e iniciativas econômicas da Prefeitura privilegiam grupos excluídos (catadores de papel, grupos de mulheres da periferia, criadores clandestinos de porcos ...) e o segmento dos pequenos e médios

empreendedores. O instrumento para isso é a alocação de recursos municipais (num quadro em que as iniciativas econômicas não são consideradas prioritárias), combinada com a mobilização de parcerias. O direcionamento vai na linha da oferta de crédito (Instituição Comunitária de Crédito), da oferta de infra-estrutura, equipamento, capacitação e/ou serviços de apoio a empreendimentos (Trade Point, incubadoras, Distrito Industrial da Restinga, suinocultura), organização de cooperativas, capacitação, e oferta de apoio logístico (recicladores de papel e costureiras do Morro da Cruz).

Na perspectiva tradicional, expressa pelos depoimentos acima, o foco das ações do governo local – via incentivos financeiros e fiscais – deveria recair sobre as médias e grandes empresas. Iniciativas como as acima relacionadas poderiam figurar mais numa ótica compensatória ou de assistência social. No caso de Porto Alegre, a relação que o governo mantém com o empresariado médio e grande é mais de busca de apoio que de incentivo direto. Por exemplo: para um *shopping* se instalar na cidade recentemente foi cobrado deste o investimento na melhoria da infra-estrutura viária e na construção de casas populares para reassentar as famílias que viviam numa ocupação no entorno. Há, inclusive, um decreto normatizando a entrada de grandes empreendimentos na cidade, para evitar impactos negativos sobre os pequenos e médios empresários e sobre o meio ambiente²⁰. Esse tipo de postura vai diretamente de encontro às perspectiva de desenvolvimento como atração de empresas.

“Além de não ter atração (de empresas) por incentivos fiscais, ou financeiros, ou burocráticos, a Prefeitura atrapalha essas empresas de aqui se instalar. As empresas que es-

²⁰ Empreendimentos com área superior a 2 mil metros quadrados são obrigados a fornecer um relatório de impacto ambiental e outro de possíveis impactos sobre o mercado em relação às micro, pequenas e médias empresas, e a se comprometer com medidas compensatórias dos efeitos negativos. Porto Alegre Agora, PMPA, junho/1998, Ano X, n. 46, p.9.

tão se instalando é na área de supermercados e shopping center, mas vejam o que elas tiveram que fazer (o procedimento citado acima). (...) Agora a Prefeitura está lançando uma campanha publicitária de incentivo ao turismo. A Prefeitura está contribuindo com R\$ 150 mil e a iniciativa privada com R\$ 800 mil... A Prefeitura do Rio de Janeiro, claro que é maior que Porto Alegre, está gastando R\$ 18 milhões ... É uma vergonha! Como pensa pequeno a administração de Porto Alegre!. No meu entendimento, desenvolvimento econômico em Porto Alegre só se cair do céu!” (João Carlos Nedel, vereador do PPB. Entrevista em 27.10.1998).

Independente desse confronto de visões sobre desenvolvimento econômico local, caberia verificar os possíveis impactos da estratégia adotada pelo governo municipal, levando em conta o modo como tal estratégia vem sendo operacionalizada. Algumas pistas neste sentido serão apontadas a seguir.

3 - O QUE NOS APONTAM ESSAS EXPERIÊNCIAS?

No debate recente sobre desenvolvimento local afirmam-se possibilidades da gestão local da economia e apresentam-se direções distintas em relação ao modo como se insere na agenda pública a questão da exclusão social e da inserção competitiva da cidade no mercado. As versões “elitista” e “social” (HAMEL, 1993), “radical” e “liberal” (SYRET, 1993) e “social” e “competitiva” (MOURA, 1998), indicam possíveis tendências. Apesar das diferenças, alguns traços comuns tornam-se evidentes: o protagonismo dos governos locais e a importância atribuída às parcerias público-privadas.

O que as experiências analisadas vêm mostrar?

De início, observa-se que, nos anos 90, há um reforço ou redefinição no modo como se insere a temática do desenvolvimento econômico na agenda pública municipal, em ritmos e direções dife-

renciadas. Em Salvador, por exemplo, criou-se em 1996 uma coordenadoria específica, integrada à Secretaria de Planejamento. Mas as iniciativas encaminhadas por essa coordenação são muito tímidas, dada a magnitude dos problemas a atacar. Em Porto Alegre, processa-se uma reestruturação na Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, simultaneamente com o aprofundamento de uma visão sobre a gestão local do desenvolvimento econômico ao longo da década. Visão esta que se traduz num plano específico – o PDE – e num conjunto de iniciativas.

Em termos de direção, há enfoques diferenciados em relação ao modo como se inserem as questões assinaladas de início. A competitividade assume lugar de destaque em Salvador, ainda que nem sempre explicitamente. A relevância dada ao turismo é uma evidência. Mas é interessante observar que, no governo Lídice, o combate à exclusão social aparece como o elemento norteador – assim como em Porto Alegre –, não só por uma questão ética ou de compromisso político-ideológico. O enfrentamento da exclusão social torna-se elemento essencial para a garantia de um melhor posicionamento da cidade no mercado turístico, daí ser um fator de desenvolvimento econômico. Já em Porto Alegre essa problemática aparece como um eixo estratégico da construção de um “novo modelo” de desenvolvimento econômico, caracterizado pelo fortalecimento da economia popular, dos micro e pequenos empreendimentos. Aqui, as grandes e médias empresas e os setores oligopolizados (a economia do “grande mercado”), aparecem ora em confronto, ora como co-financiadores de iniciativas públicas, enquanto em Salvador é apenas essa a economia a ser reforçada/dinamizada.

A experiência de Porto Alegre parece resolver melhor uma certa tensão ou dicotomia existente entre “desenvolvimento social” e “desenvolvimento econômico”. No caso de Salvador essa dicotomia pode ser ilustrada com o fato de as iniciativas “econômicas” voltadas para os excluídos (cursos de qualificação profissional, por exemplo) se situarem institucionalmente na

Secretaria de Bem-Estar Social, separadas dos grandes empreendimentos (Parque Atlântico e Pólo Náutico). O mesmo acontece no governo do Estado da Bahia, sendo esse o tipo de inserção mais comum para as iniciativas “econômicas” voltadas para os excluídos e os pequenos empreendedores, as quais assumem um caráter meramente compensatório.

Mas o que a experiência de Porto Alegre não resolve, ou melhor parece reforçar, é a existência de duas economias com lógicas distintas, que recebem tratamentos diferenciados do governo. De um lado, há uma postura de fomento e de dinamização da “economia popular”. De outro, ocorre uma limitação ou até um certo controle das iniciativas voltadas para o grande mercado e a tentativa de direcionar parcelas do investimento privado para bens públicos.

Nessa linha, o protagonismo do governo local em Porto Alegre torna-se evidente. Não apenas como articulador, mas também como indutor e promotor de atividades. Poder-se-ia pensar numa versão municipal do Estado nacional-desenvolvimentista. Só que, nesse caso, o paternalismo estatal dirige-se para outros segmentos empresariais, através da oferta de crédito (microcrédito), da provisão de infra-estrutura e de apoio logístico (de dimensões e custos bem mais reduzidos), e da organização e capacitação dos pequenos empreendedores.

Esse protagonismo, de modo mais evidente ainda em Porto Alegre, vem associado com a via das parcerias e da formação de redes. É interessante observar como esse tipo de postura encontra resistências na medida em que pode implicar um maior compromisso do setor privado para com projetos públicos, ao mesmo tempo em que pode indicar problemas no diálogo e na costura das parcerias, justamente pela postura mais indutora do governo local.

Os dois casos analisados indicam que a temática do desenvolvimento econômico está se inserindo de modo mais explícito e, em certa

medida, distinto das posturas tradicionais. Mas a colocação que as iniciativas econômicas *stricto sensu* ocupam no conjunto das políticas municipais ainda é baixa. Isso ficou bem evidente na análise sobre Porto Alegre, apesar da existência de uma secretaria e de um plano específico. Com uma série de projetos em andamento, essa não é uma área que aparece como prioritária no espaço do Orçamento Participativo, nem no governo. O orçamento da secretaria, assim como o volume de recursos captados externamente, relativos às áreas tradicionais, são extremamente reduzidos. Certamente, é necessário que outros estudos evidenciem os custos desses tipos de projeto e as possibilidades de construção de parcerias que impliquem co-financiamento privado e de outras esferas de governo. Salvador apresenta-se de modo mais incipiente, uma vez que a área de desenvolvimento econômico é competência de uma coordenadoria da Secretaria de Planejamento, que tem uma equipe de trabalho reduzida. Ao mesmo tempo, não se observa uma estratégia clara de desenvolvimento econômico para a cidade.

A questão dos instrumentos de que pode dispor um governo municipal e os possíveis impactos das iniciativas que vêm sendo adotadas tornam-se fundamentais para evidenciar perspectivas para a gestão local do desenvolvimento econômico e, portanto, de suas possibilidades e limites.

Em relação aos instrumentos, o que essas experiências apontam é que não são tão limitados quanto se tenta afirmar no debate sobre o tema. Além dos instrumentos tradicionais de política fiscal, outros aparecem no processo de redefinição das relações público-privadas.

Em termos de tributação, a progressividade, assim como as isenções, podem ser utilizadas no âmbito municipal em relação aos impostos sobre serviço (ISS), sobre propriedade (IPTU) e sobre transmissão de bens imóveis. É interessante observar que, no tipo de política desenvolvida em Porto Alegre, esses instrumentos não têm sido utilizados para fins de política econômica, no

sentido da atração ou de incentivo das atividades econômicas já sediadas, exceto para os pequenos empreendimentos. No caso de Salvador, não se tem notícia da utilização desses tipos de instrumento pelo município. A ausência não resulta de uma estratégia deliberada, mas de uma falta de estratégia econômica local. Embora se possa fazer a ressalva dos impactos negativos para as finanças municipais e, particularmente, sobre a capacidade de investimento público, é de se questionar se sua utilização não poderia ser repensada, mesmo nos marcos de um modelo de gestão local como o que vem sendo construído em Porto Alegre.

No tocante às despesas, pode-se verificar que o direcionamento dado aos recursos pode ir além da infra-estrutura e dos serviços urbanos mais tradicionais. Também no âmbito municipal, é possível pensar na utilização de outros mecanismos de indução e de incentivo a atividades econômicas, tais como a oferta de crédito em condições mais favoráveis do que no mercado, a produção e/ou difusão de tecnologias e a capacitação gerencial e técnica. Os custos públicos de projetos como os realizados em Porto Alegre parecem ser relativamente menores do que aqueles demandados por uma ótica de incentivo aos grandes empreendimentos. Primeiro, por uma questão de escala de investimento (veja-se, por exemplo, o valor do crédito oferecido pela Instituição Comunitária de Crédito, em Porto Alegre, e o ofertado pelo BNDES para as empresas que estão adquirindo empresas públicas). Segundo, porque se pode desenvolver uma política que articule e mobilize recursos privados e de outras esferas de governo.

Certamente, não se pode deixar de considerar a disponibilidade de recursos como um dos fatores limitadores. Tal disponibilidade guarda relação, por um lado, com a situação das finanças locais e com a capacidade de mobilização de recursos externos e, por outro, com o lugar que ocupa a questão do desenvolvimento econômico local na agenda pública municipal, ou seja, a escala de prioridade.

Em relação ao aspecto da mobilização de recursos externos à Prefeitura, cabe salientar que o município pode articular parcerias com organizações privadas e com outras esferas de governo e captar empréstimos junto a organismos de financiamento nacionais e internacionais, como realizado em Porto Alegre, embora tais empréstimos dependem do aval do governo federal, sendo que um dos parâmetros analisados é a capacidade de endividamento do município e, portanto, a situação das contas municipais. Além dos empréstimos, observa-se em Porto Alegre a via das doações por agências de fomento não-governamentais, a exemplo da alemã GTZ e da *Interamerican Foundation*, ambas doadoras de recursos a fundo perdido para a Instituição Comunitária de Crédito.

Além dos instrumentos citados, vale ressaltar a utilização das prerrogativas municipais em matéria de controle e de direcionamento das atividades econômicas. O exemplo da legislação sobre localização de megaempreendimentos em Porto Alegre aponta para a possibilidade do município influir sobre o tipo de investimento privado que considere mais adequado à sua estratégia de desenvolvimento. Nessa linha situam-se também a limitação na localização de indústrias poluidoras, a exigência de realização de estudos de impacto ambiental e socioeconômico, além da determinação de realização de ações prévias que corrijam impactos negativos.

A análise desenvolvida não desconhece as limitações que se colocam à gestão local do desenvolvimento econômico. Desse modo, a avaliação dos impactos das iniciativas locais é de difícil realização. Mesmo assim pode-se avançar algumas considerações que deverão ser objeto de pesquisas posteriores.

Em primeiro lugar, surge o problema de avaliar os resultados das ações dos governos locais, tendo em vista que a economia do local sofre forte influência de outras fontes que não apenas essas. Ilustrativa dessa dificuldade é a recente

polêmica²¹ acerca do crescimento da arrecadação do ICMS em Porto Alegre, em 1997. De um lado, o governo local diz que as políticas locais contribuíram para esse aumento. De outro lado, o vereador João Carlos Nedel afirma que foram determinadas políticas dos governos federal e estadual, além de esforços próprios das empresas privadas, que levaram a tal crescimento.

Outra questão refere-se à necessidade de identificar o efetivo crescimento da economia popular e a porcentagem que corresponderia a uma mera redistribuição de riqueza já existente. Para tanto, é necessário criar novos indicadores de avaliação de desempenho, específicos para dar conta das singularidades presentes nesse segmento da economia. As medidas tradicionais de desempenho universalmente utilizadas – renda *per capita*, incremento da arrecadação e crescimento do PIB, entre outros – parecem não ser apropriados para medir os resultados alcançados e, conseqüentemente, para avaliar o sucesso ou insucesso de tais políticas.

Num quadro de grave desemprego e explosivo crescimento da exclusão social nas duas cidades analisadas, o objetivo estratégico dos projetos de desenvolvimento local parece ser o de criar oportunidades de ocupação remunerada, seja através de pequenos empreendimentos coletivos ou individuais, seja através de grandes empreendimentos. A sinergia entre essas duas formas de dinamização da economia deve ser buscada para potencializar o objetivo de combater à exclusão social.

Abstract

Since the 80's, the discussions concerning the possibilities of local management of economic development have been increasing in European, North American and Latin American countries. The redefinition of the State's role and the growth of unemployment are some of the factors which ex-

²¹ Ver Jornal Zero Hora de Porto Alegre 03/11/98, p.21 e entrevista com o vereador João Carlos Nedel.

plain the increasing economic initiatives at the local field. A preliminary bibliographic search demonstrates that experiments in management of local development are originating two theoretical lines about the theme, namely *competitive approach* and *social approach*. Both of them reflect the different projects in local development. The current study, a product of an ongoing research, discusses perspectives for the local management of the economic development in Brazil, focusing on the following themes: the direction of the economic initiatives which have been adopted; the role played by the local development policies among all municipal policies and the possible impacts on the local economy. Considering the pointed out subjects, two cases will be analyzed: the experiences of Salvador and Porto Alegre in the 90's. Starting from the theoretical context, local development views assumed by the local governments of those cities are shown, emphasizing the problems regarding social exclusion and urban competitiveness. So, the economic initiatives that have been accomplished are examined. The conclusion points to the need of developing a methodology that enables to estimate the impact of local initiatives on the development of those cities.

Key-words:

Economic Development in Brazil; Local Management; Municipal Policies; Local Economy.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AROCENA, José. Los Paradigmas del Desarrollo y lo Local. Cuadernos del CLAEH, Montevideo, **CLAEH**, n.41, p. 5-21, 1988.

BARQUERO, Antonio V. **Política Económica Local: La Respuesta de las Ciudades a los Desafíos del Ajuste Productivo**. Madrid: Ediciones Pirámide, 1993.

FIGUEREDO, A. R. **Mãos à Obra – o apoio que faltava ao trabalhador**. Salvador: SETRAS, 1997.

- GARCIA, A. P. Estratégias de desenvolvimento endógeno. Reflexões sobre o caso espanhol. **Conferência de autoridades regionais e locais de Europa**. Conselho de Europa. Valencia, 1987.
- GONZALEZ, R., R. “La Escala Local del Desarrollo. Definición y Aspectos Teóricos”. **RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico**, ano I, n. 1, semestral, nov/1998, Salvador - BA; pg. 5-15.
- HAMEL, Pierre. Developpement Local: une nouvelle culture politique. **Espaces Temps**, Paris, Association Espace Temps/CNL, n.43-44, p. 43-49, 1990.
- HARVEY, David. From Manegerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. **Geografiska Annaler**, Estocolmo, n.71b, p. 3-17, 1989.
- INFORME PED, Secretaria da Coordenação e Planejamento – Fundação de **Economia e Estatística**, ano 7, n.4, Porto Alegre, Abril/1998.
- LOIOLA, E. Entre o Barroco das Igrejas e o Pós-moderno dos Serviços: a Questão do Desenvolvimento da “Cidade da Bahia”. In: **Análise e Dados**, Salvador, SEI/SEPLANTEC, v.8, n.4, Março/1997, p.20-26.
- MARTINS, C. H. B. e LOUREIRO, A. B. **Porto Alegre Anos 90**: Características Sócio-Econômicas da Metrópole Gaúcha. Porto Alegre, s/d (Mimeo).
- MOURA, S. A Gestão do Desenvolvimento Local: Estratégias e Possibilidades de Financiamento. **ENCONTRO DA ANPAD**, 22, *Anais...*, Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.
- PED/RMS – SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE. **Tabulação especial**, 1998.
- PMS – Prefeitura Municipal de Salvador. **Discurso da prefeita na Câmara de Vereadores**, 1993.
- PMS – Prefeitura Municipal de Salvador. **Discurso da prefeita na Câmara de Vereadores**, 1996.
- PMS – Prefeitura Municipal de Salvador. **Relatório de Atividades**, 1996.
- RIMA – Relatório de Impacto Ambiental. **Projeto Salvador Bahia Marina**. Salvador: PLANAVE, 1996.
- SYRETT, Stephen. Local Economic Initiatives in Portugal: Reality and Rhetoric. *International Journal of Urban and Regional Research*. **Blackwell Publishers**, Oxford/Cambridge, v. 8-17, n.4 , p. 526-546, 1993.
- TERMES, Montserrat. **La Nueva Política Regional**. Universidad de Barcelona: Faculdade de Ciências Econômicas, 1989. Tese de Doutorado em Economia. (não-public.).

Recebido para publicação em 13.MAI.1999.