Perspectivas da gestão local do desenvolvimento econômico: as experiências de Salvador e Porto Alegre*

Suzana Moura**
Elizabeth Loiola***
Ana Luiza de Codes Lima****

SUMÁRIO: 1. O desenvolvimento local revisitado; 2. Experiências em análise; 3. O que essas experiências indicam?

PALAVRAS-CHAVE: desenvolvimento local; projetos econômicos; gestão municipal.

Este artigo discute quais seriam as perspectivas da gestão local do desenvolvimento econômico no Brasil, centrando-se nas seguintes questões: a direção das iniciativas econômicas que vêm sendo adotadas; o lugar que tais iniciativas ocupam no conjunto das políticas municipais; os instrumentos de que dispõe o governo local para atuar neste âmbito. São analisadas as experiências de duas capitais brasileiras, Salvador e Porto Alegre, na década de 90. Inicialmente, faz-se uma breve revisão da literatura sobre o tema. Em seguida, são exibidas as visões de desenvolvimento local assumidas pelos governos, em cada uma das cidades, enfatizando os enfoques dados às questões da exclusão social e da competitividade urbana. A conclusão discute as diferenças de enfoque e evidencia que, apesar das limitações, novos e antigos instrumentos podem ser utilizados na gestão local do desenvolvimento econômico.

Perspectives for local management of economic development: the experiences of Salvador and Porto Alegre

This paper discusses the perspectives for local management of economic development in Brazil. It focuses on the following issues: the direction of the economic initiatives in course; the place of such initiatives occupy in the municipal policies; the instruments used by the local government to achieve local development. It also analyzes the experiences of two Brazilian capitals, Salvador and Porto Alegre, in the 90's. Initially, the paper takes brief tour through the literature related to the subject. Then it describes the approaches to local development adopted by each city government, emphasizing the approaches to social exclusion and urban competitiveness. The conclusion discusses the different approaches and indicates that, despite the limitations, both new and old instruments can be used in the local management of economic development.

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 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. 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.

Iniciativas desta natureza estavam apoiadas nas correntes de pensamento neoclássica, keynesiana e institucional, segundo as quais o motor principal do desenvolvimento local encontra-se 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", conjugando essa visão de desenvolvimento 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, como, por exemplo, a ordenação do território, mantendo-se a ótica de priorizar as diretrizes centrais.

A partir dos anos 80, intensificou-se, no entanto, o debate sobre as possibilidades de gestão local do desenvolvimento econômico, tanto em países europeus quanto na América Latina. Vários fatores explicam a crescente importância do tema. 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, esses governos 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 dire-

---

* Este artigo, recebido em jun. e aceito em nov 1999, é fruto da pesquisa *A gestão local do desenvolvimento e as possibilidades de financiamento*, em andamento no Núcleo e Estudos sobre Poder e Organizações Locais do Núcleo de Pós-graduação da Escola de Administração da UFBA (Nepol/NPGA/Eaufba), contando com o apoio financeiro do CNPq e da Finep.
** Arquiteta, mestre em planejamento urbano e regional pela UFRGS, doutora em administração e professora da graduação e do NPGA/Eaufba, pesquisadora do CNPq e integrante do Nepol/NPGA/Eaufba .
*** Economista, mestre e doutora em administração pelo NPGA/Eaufba, professora da graduação e chefe do Departamento de Sistemas e Processos Gerenciais da Eaufba, professora e pesquisadora do NPGA/Eaufba e vice-coordenadora do Núcleo de política e Administração em Ciência e Tecnologia (Nacit).
**** Engenheira civil e mestre em administração pela Eaufba.
[1] Apesar do estudo da autora referir-se aos países de economia avançada, esta visão também aplicou-se aos países da América Latina.

cionadas especificamente para esse fim. A intervenção direta dos governos nacionais, assim como a utilização das condutas tradicionais, anteriormente abordadas, mostravam-se insuficientes em face da nova realidade.

Ao evitarem a definição de modelos e conceitos fixos, 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, a multiplicidade de atores engajados e a variabilidade dos espaços de gestão.

Moura (1998), numa tentativa de síntese,[2] subdivide as abordagens recentes em duas vertentes: a competitiva e a 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, atraindo, desta forma, recursos externos para o local. Já para a vertente social, o foco é o combate à exclusão social, sendo o desenvolvimento econômico associado diretamente à geração de emprego e renda para os segmentos excluídos.

Vale ressaltar, contudo, que ambas as correntes citadas compartilham algumas características comuns. Em linhas gerais, concordam quanto à liderança atribuída aos governos locais. Os governos locais são identificados como agentes aglutinadores/articuladores de forças e interesses, empreendedores e até indutores de ações econômicas. Um outro ponto de convergência dessas vertentes é a importância dada à participação da sociedade civil, sendo a via das parcerias público-privado e a conformação de redes os meios apontados para a concretização dos projetos.

Portanto na visão dos teóricos do desenvolvimento local, o sucesso da gestão local do desenvolvimento depende, em parte, do poder de mobilização e de engajamento dos seus agentes sociais e da capacidade demonstrada por eles para pensar o local de forma integral, para que seus recursos produtivos sejam valorizados e transformados em vantagens competitivas efetivas. Segundo Gonzalez (1998), essa perspectiva de desenvolvimento pode ser:

- democrática – se parte de um impulso solidário local;
- endógena – se fomenta a valorização dos recursos próprios;
- integral – se tem em vista a harmonização de objetivos econômicos, sociais e do meio ambiente;
- sustentável – se incorpora preocupações com a preservação dos recursos locais e se procura manter endógenos os vetores de crescimento.

Embora positiva, essa visão de desenvolvimento local nem sempre é operacionalizável. As contradições das forças sociais, as peculiaridades das atividades produtivas das cidades e a inserção histórica dessas cidades nas economias nacional e mundial singularizam os projetos em curso. Por essa razão, torna-se fundamental o estudo dos processos em andamento em cidades brasileiras, como o aqui realizado.

2. Experiências em análise

A gestão local do desenvolvimento econômico em Salvador

Na década de 90, o município de Salvador foi dirigido por governos formados por distintas coalizões políticas, caracterizando-se pela descontinuidade administrativa. Em 1989-1992, Fernando José foi eleito, com o apoio do PMDB. Lídice da Mata assumiu o poder entre 1993-1996, com base em uma coalizão de partidos de esquerda e centro-esquerda, com a hegemonia do PSDB. Já em 1997-2000, Antônio Imbassahy tornou-se prefeito da cidade com o apoio de forças mais conservadoras, comandadas pelo PFL.

Tradicionalmente, os governos de Salvador não se voltavam para a formulação e implementação de estratégias de desenvolvimento econômico. Tal omissão sempre foi justificada com o argumento de que os fatores que poderiam estimular a economia, isto é, o setor secundário, não estavam sob seu controle. Adicionalmente, a permanente escassez 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 se mostram muito tímidas e, parece, pouco impacto têm gerado sobre a economia da cidade.

Visões de desenvolvimento local

Para a ex-prefeita Lídice da Mata, o combate às desigualdades era um valor básico de seu governo, ao mesmo tempo em que era colocado como condição para o desenvolvimento econômico.

A ex-prefeita Lídice da Mata, em seu discurso de posse, afirmou: “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).

Em entrevista em novembro de 1998, ao abordar a necessidade de promover ações que integrassem um projeto de desenvolvimento econômico, a ex-prefeita definiu: “desenvolvimento econômico é a geração de emprego e renda para uma cidade”.

Embora o aspecto da competitividade – o objetivo de obter um melhor posicionamento dentro da 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. Neste sentido, as ações municipais seguem a linha da inserção da cidade

---

[2] Com base em Harvey (1989), Arocena (1988), Hamel (1990), Syrett (1993), Barquero (1993), entre outros autores.

no mercado turístico e cultural. Para que seja visitada por turistas, Salvador precisa exercer maior atração do que outro local sobre pessoas dispostas a viajar. Desta forma, o elemento competitividade é inerente a esse tipo de ação.

Para o secretario de Planejamento do governo Imbassahy, Manoel Lorenzo, entrevistado em dezembro de 1998, o desenvolvimento econômico implica "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".

Apesar da ênfase na geração de empregos e renda, a questão da exclusão social não é apontada pelo governo Imbassahy como um aspecto a ser priorizado pelo setor dedicado à promoção do desenvolvimento econômico da cidade.

Na gestão do prefeito Imbassahy, a questão da competitividade interurbana é, contudo, focalizada de forma mais explícita. Partindo da necessidade de crescimento econômico para a geração de emprego e renda, considera importante que a cidade desenvolva seu potencial para atrair recursos externos. Para tornar a cidade competitiva, o secretário Manoel Lorenzo aponta a necessidade de superar algumas limitações ao desenvolvimento econômico da cidade, através de uma estratégia que resolva os problemas da educação básica da população[3] e de infra-estrutura em relação a serviços urbanos elementares, como saneamento e transporte.

Ambos os governos propõem intervir na economia local na provisão de infra-estrutura, empenhando-se pela viabilização de grandes empreendimentos ligados às áreas de turismo, cultura e lazer, a fim de atrair recursos externos. Especificamente com relação a Lídice da Mata, a preocupação com a provisão de infra-estrutura volta-se, também, para o benefício dos micro e pequenos empresários.

Ao mesmo tempo, os governos em foco apresentam uma aparente convergência, em termos de discurso, quanto à importância atribuída aos projetos de geração de emprego e renda para desenvolvimento econômico das cidades.

Essa convergência, no entanto, é aparente, uma vez que somente a visão de desenvolvimento de Lídice da Mata explicita uma relação direta entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, ambiental e político.

Iniciativas econômicas locais

Apesar das diferenças, assinaladas na seção anterior, entre as concepções de desenvolvimento nos discursos de Lídice e Imbassahy, verificam-se pontos comuns em termos de conduta nas duas gestões quanto à intervenção na economia da cidade. Isso em relação tanto às estruturas organizacionais criadas para viabilizar tais condutas, quanto à natureza das iniciativas e o grau de prioridade das mesmas.

Em 1995, no governo de Lídice da Mata, foi criada a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, agregando às funções tradicionais do Centro de Planejamento Municipal a função do desenvolvimento econômico. Na estrutura da nova secretaria, a Coordenadoria Central de Planejamento e Promoção Econômica aparece como responsável pelo estímulo e apoio à implantação de empreendimentos econômicos e pela promoção do desenvolvimento tecnológico do município.

Já no governo Imbassahy, ocorreram duas modificações: a Secretaria de Planejamento incorporou a área ambiental, passando a denominar-se Secretaria de Planejamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico, e foi criada a Secretaria de Projetos Especiais e Promoção do Investimento, responsável, também, pela implementação de projetos econômicos. Observa-se, portanto, uma situação de fragmentação das iniciativas neste campo.

Ambos os governos consideram a provisão de infra-estrutura para os setores de turismo, entretenimento e lazer como uma das intervenções governamentais capazes de incrementar a geração de emprego e renda. Neste sentido, três projetos vêm-se destacando: o Carnaval; o Pólo Náutico; e o Parque Atlântico.

Visto, desde o início da gestão Lídice e também pela gestão atual, como o mais importante vetor econômico a ser explorado em Salvador, o Carnaval vem sendo alvo de ações promotoras, com o objetivo de tornar o evento mais lucrativo, em termos tanto da obtenção de receitas para o município quanto da geração de emprego e renda para a população. A prefeitura tem atuado no sentido da profissionalização da promoção da festa e das entidades carnavalescas, bem como da venda do produto nos mercados interno e externo, buscando atrair consumidores e investidores.[4]

O Parque Atlântico consiste em um megacentro de lazer e entretenimento. Dentro de uma perspectiva de planejamento urbano de Salvador, este projeto foi concebido, ainda na gestão de Lídice da Mata, para ser um dos veículos de revitalização da área da orla de Salvador e de geração de novos postos de ocupação e incremento da renda local.

"Todos haverão de reconhecer o valor sócio-econômico 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 vem, ainda, implementando ações visando a constituição de um pólo náutico em Salvador, relacionado ao incremento do turismo e das atividades industriais e de serviços náuticos. No governo Lídice, foram aprovados os projetos Salvador Bahia Marina, Marina do Lobato e Marina do Forte de São Marcelo, todos privados. De acordo com as previsões da prefeitura, o Pólo Náutico consolidar-se-ia como "um importante pólo

---

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

[4] Além da festa na rua, que propicia a instalação dos barraqueiros, toda uma gama de serviços formais e informais tem sua demanda incrementada. Estas atividades incluem serviços de pequeno, médio e grande portes, estendendo-se desde os relacionados com a organização da festa até as atividades comerciais, artístico-culturais e hoteleiras (PMS 1996b). Segundo dados da Emtursa, o Carnaval de 1999 gerou 117.543 empregos temporários e negócios de cerca de R$492,612 milhões (entrevista de Merina Aragão Silva, assessoria do Carnaval, Emtursa, em maio de 1999).

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" (Planave, 1996).

Na mesma perspectiva, o governo Imbassahy vem desenvolvendo um projeto de implantação de uma via náutica, ligando pontos turísticos e outros com potencial de exploração econômica na costa da baía de Todos os Santos em Salvador. O projeto está orçado em R$46 milhões, estando em fase de captação de recursos, de investidores privados e financiamento público. A previsão é de criação de 7.800 empregos diretos.[5]

A profissionalização do Carnaval, a construção do Parque Atlântico e a implantação do Pólo Náutico compartilham o fato comum de serem grandes empreendimentos ligados às áreas de turismo, entretenimento e lazer. O pensamento que vem estimulando essas ações é a dinamização da economia da cidade, a partir da mobilização de recursos internos e externos. Por outro lado, nos dois governos verifica-se um conjunto de ações voltado para os pequenos negócios e para segmentos sociais excluídos.

Considerando a importância das atividades informais para a geração de renda da população da cidade, o governo Lídice orientou parte dos investimentos em infra-estrutura buscando organizar os espaços urbanos, sem a retirada ou realocação dos ambulantes. Isto é, a reorganização dos espaços urbanos perseguiu o objetivo de adequá-los para o desenvolvimento de pequenos serviços e atividades comerciais, a serem explorados pela população local. Nesta linha, assistiu-se à recuperação urbana e ambiental de espaços públicos, pela ótica dos benefícios a serem auferidos para a economia popular.

Já no governo Imbassahy, vem-se observando iniciativas no sentido de limitar a ação dos pequenos comerciantes do setor informal. Para tanto, a Secretaria de Serviços Públicos tem atuado com rigor, visando reduzir, ou impedir, a operação desses pequenos negociantes fora das áreas previamente determinadas para tal fim. Os comerciantes atingidos por essas medidas argumentam que a relocalização de seus negócios para as áreas indicadas inviabiliza economicamente a atividade.

Uma outra frente de atuação foi e continua sendo a promoção de cursos profissionalizantes voltados para segmentos excluídos socialmente. Tais iniciativas vêm sendo desenvolvidos sob os auspícios do setor social, como nos cursos de costura industrial, reparação predial, padaria, informática, mecânica de auto e cerâmica para as crianças, entre outros.

Ocorreram, ainda, investimentos em treinamentos de prestadores de serviços vinculados a áreas consideradas estratégicas ao desenvolvimento da cidade, como o turismo. Neste setor, programas de capacitação profissional vêm sendo desenvolvidos, como o da Emtursa (Empresa de Turismo de Salvador) em parceria com o Senai e o Senac. Esse treinamento tem envolvido vendedoras de acarajé, garçons, frentistas, artesãos, taxistas, ambulantes do Centro Histórico, do Bonfim e do Mercado Modelo.

Pode-se constatar, das considerações traçadas até aqui, que, durante a década de 90, o discurso em torno do desenvolvimento econômico de Salvador aproximou-se ora da vertente social, ora da competitiva. As ações efetivadas nos dois governos apontam para uma das estratégias competitivas descritas 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, verificou-se uma forte conduta no sentido de incrementar vantagens competitivas da cidade. No governo de Imbassahy, discurso e prática estão mais sintonizados e estruturados em torno da vertente competitiva de pensamento do desenvolvimento local.

Sem dúvida, em ambos os mandatos, foram desenvolvidas ações diretamente voltadas para a capacitação profissional e geração de emprego e renda para segmentos excluídos. Estas ações, contudo, foram conduzidas de forma fragmentada, sem constituírem um eixo impulsionador da dinâmica econômica local. Elas não tiveram como pressuposto a formação de uma estrutura produtiva integrada, mas assumiram um caráter social compensatório, desprovido de perspectivas auto-sustentáveis.

A gestão local do desenvolvimento econômico em Porto Alegre

Ao contrário de Salvador, em Porto Alegre observa-se uma continuidade político-administrativa ao longo dos anos 90. Desde 1989, o município tem sido governado por uma coalizão de partidos de esquerda,[6] denominada Frente Popular, com a hegemonia do Partido dos Trabalhadores. Desde então, este partido vem elegendo o prefeito e o vice: Olívio Dutra e Tarso Genro (1989-1992); Tarso Genro e Raul Ponte (1993-1996) e Raul Ponte e José Fortunati (1997-2000).

Outro diferencial em relação a Salvador é a forma como tem-se inserido a questão da economia na agenda pública municipal, o que pode ser ilustrado com a tentativa recente de construção de uma estratégia deliberada 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 estratégia.[7]. Nele encontram-se uma visão de desenvolvimento e do papel do governo municipal e a indicação de uma série de projetos de intervenção no domínio econômico. Mesmo assim, a análise da gestão local a partir de outros parâmetros[8] parece evidenciar que a política econômica ainda ocupa um lugar muito tímido no conjunto da política municipal.

Visões de desenvolvimento local

O PDE apresenta o conceito de "gestor político da economia" para indicar um papel propositivo, regulador e indutor para o governo municipal. Ou seja, caberia ao governo propor políticas, regulamentar e fomentar processos de desenvolvimento econômico, através da articulação com agentes econômicos e organizações da sociedade civil. O sentido estratégico de tais políticas seria o enfrentamento da exclusão social e a criação de um "novo mo-

---

[5] Informações obtidas em entrevista com Lídia Santana, coordenadora de estudos e projetos da Secretaria de Projetos Especiais e Promoção de Investimentos da PMS, em maio de 1999.
[6] 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 em 1990 passou por uma reformulação, resultando em outro partido, com a sigla PPS (Partido Popular Socialista).
[7] As idéias básicas deste 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 e prestação de contas anuais e planos plurianuais) e de entrevistas.

delo de desenvolvimento", coincidindo, desse modo, com a vertente teórica social do desenvolvimento local. O seguinte depoimento, de Milton Pantaleão, subsecretário de Produção, Indústria e Comércio, entrevistado em abril de 1997, reforça esta idéia contida no PDE: "[o poder público] tem um olhar sobre toda a atividade econômica da cidade e propõe um caminho(...), 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*".

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 ilustra o seguinte depoimento, de Percio Pizzato, empresário e conselheiro do orçamento participativo, entrevistado em junho de 1998: "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".

Cabe ressaltar que essa formulação sobre o papel e sentido político da atuação do governo na economia local distingue-se da visão presente no primeiro governo da Frente Popular (1989-1992), que atribuía ao município um papel bastante secundário ou nulo na área de desenvolvimento. Seguindo uma perspectiva de compromisso com os interesses populares, o máximo que uma prefeitura poderia fazer seria uma redistribuição de renda através da tributação e do gasto, de acordo com o preconizado pelo primeiro governo da frente. Coerentemente com esse discurso, buscou-se fazer uma reforma instituindo a progressividade como critério de cobrança dos impostos municipais. Por outro lado, procurou-se priorizar o atendimento às demandas populares por bens públicos no processo de alocação de recursos e, particularmente, nos investimentos.

Segundo o secretário municipal de Indústria e Comércio, José Moraes, em entrevista realizada em junho de 1998), "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 era 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".

A visão expressa no PDE diferencia-se, também, da apresentada por outros atores locais, que criticam o governo local por não dispor de uma política de desenvolvimento econômico com base em incentivos fiscais para fixar e atrair empresas. João Carlos Nedel, vereador pelo PPB, declara, em entrevista realizada em outubro de 1998: "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".

As diretrizes, programas e projetos do PDE expressam a ampliação do papel atribuído ao governo local em matéria de desenvolvimento econômico. Nas suas diretrizes, observa-se a tentativa de articular a questão do combate à exclusão social – a exemplo da diretriz "qualidade de vida mínima aos excluídos"– com a intervenção na economia formal – através da diretriz "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;

f) descentralização territorial das atividades econômicas[9] – parque industrial da Restinga, porto seco, centros de bairro.

Mas quais os instrumentos com que o município vem contando para levar adiante o papel de "gestor político da economia" e, especificamente, os projetos como os aqui relacionados? Como esse plano vem-se traduzindo na prática?

Analisar estas questões requer informações acerca do modo como a prefeitura está estruturada para desempenhar o papel proposto, o que será realizado na próxima seção.

Iniciativas econômicas locais

A elaboração do PDE e sua operacionalização teve como suporte e coordenação a Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC).[10]. Esta secretaria foi instituída no início da década de 60, como Secretaria de Agricultura e Abastecimento, numa perspectiva de criação e fomento do cinturão verde da cidade. Na década de 70, foi reestruturada, assumindo a denominação até hoje utilizada, incorporando, ao lado do fomento agrícola, o fomento industrial e o comercial. No entanto, a parte de fomento manteve-se praticamente parada ao longo do tempo, evidenciando-se, apenas, os setores de licenciamento e fiscalização das atividades econômicas. As mudanças ocorridas na estrutura dessa secretaria, a partir de 1991, podem ser consideradas como um demonstrativo das alterações que vêm sendo pensadas no plano da política econômica local.

Em 1991, em lugar das diretorias de fomento, foram criadas duas supervisões: abastecimento alimentar e desenvolvimento econômico. A primeira corresponde à ênfase que era dada naquele momento à problemática do alto custo de vida, particularmente dos alimentos. Assim, a maioria dos projetos da área do abastecimento, e que constam do PDE, data do primeiro governo. A segunda supervisão foi sendo desmembrada no processo, evidenciando

---

[9] Esta última denominada de "cidade policêntrica" no PDE.
[10] A discussão pública do plano ocorreu, de maneira indireta, no processo Cidade Constituinte, 1993/94, no grupo temático Desenvolvimento Econômico. No final de 1994 houve um seminário de apresentação pública do PDE.

o direcionamento dado ao tema, chegando até ao formato atual: apoio a empreendimentos, desenvolvimento tecnológico e economia popular. Essas mudanças foram empreendidas, segundo o discurso, como reflexo da prioridade dada ao desenvolvimento local na gestão de Porto Alegre.

A análise do orçamento da prefeitura, no entanto, parece contradizer a prioridade das iniciativas voltadas ao desenvolvimento econômico local. Dados da execução orçamentária de 1989 indicam que a despesa da SMIC representou 1% da despesa total da administração direta. Em 1998, esse percentual correspondeu a 1,16% (o equivalente a R$6.574.631). No período, não houve uma variação muito significativa:[11]

a) 1989 – 1,0%;

b) 1990 – 0,8%;

c) 1991 – 0,9%;

d) 1992 – 1,0%;

e) 1993 – 1,24%;

f) 1994 – 1,25%;

g) 1996 – 1,38%;

h) 1997 – 1,46%;

i) 1998 – 1,16%.

Cabe esclarecer que há projetos de natureza econômica que não estão ligados institucionalmente à SMIC, mesmo constando do PDE: o caso da Instituição Comunitária de Crédito,[12] que foi criada a partir da Secretaria Especial de Captação de Recursos e Cooperação Internacional (Secar), é um exemplo. Entre janeiro de 1997 e setembro de 1998, a ICC emprestou o equivalente a R$10,375 milhões (representando 6.395 créditos concedidos), correspondendo a 50% do orçamento para 1998 da SMIC. Além da ICC, cabe citar o projeto Trade Point (apoio logístico para as micro, pequenas e médias empresas da área de comércio exterior), também vinculado institucionalmente à Secar.[13] Há, também, uma empresa municipal responsável pelo fomento ao turismo (Epatur), da qual não se dispõe de dados até o momento.

Ainda com relação à estrutura organizativa, registra-se a existência da Plenária de Desenvolvimento Econômico, criada em 1994, como *locus* de interlocução de grupos/agentes econômicos, vinculados aos projetos do PDE, com a prefeitura e a SMIC 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 por mais recursos para investimento.

Os instrumentos de gestão local da economia, conforme reconhece o próprio secretário de Indústria e Comércio, são, ainda, "muito limitados".

Dos instrumentos de política fiscal clássicos, num enfoque keynesiano, o governo municipal tem-se valido do lado do gasto público e evitado o uso dos benefícios tributários. Refletindo uma opção política, tal posicionamento tem recebido críticas daqueles atores que compartilham de uma visão de desenvolvimento local de corte mais tradicional. Alguns atores[14] observam que sem incentivo fiscal, e com uma alíquota de ISS (5%) superior aos demais municípios da região metropolitana, está havendo fuga de empresas já implantadas em Porto Alegre, ao mesmo tempo que o Executivo estaria impedindo que empresas de fora sejam atraídas.[15]

Assim, a operacionalização dos projetos e programas tem dependido, fundamentalmente, de recursos financeiros do governo. Isso pressupõe capacidade de investimento com base nas finanças públicas locais e capacidade de captação de transferências de outras instâncias de governo e de empréstimos (Moura, 1998).

Há, na prefeitura de Porto Alegre, certa capacidade de investimento e de captação de recursos externos, comparativamente à realidade da maioria dos municípios brasileiros. Só que estes recursos são dirigidos prioritariamente para as áreas mais tradicionais de atuação dos municípios: saneamento, transporte e circulação viária, educação, saúde e habitação.

Conforme visto anteriormente, os recursos destinados à SMIC são bastante reduzidos, o que pode ser reforçado, quando se compara o montante captado pela Secar para investimento, via empréstimo ou a fundo perdido. Para os projetos de infra-estrutura e equipamentos urbanos, relacionados às áreas mais tradicionais de atuação da prefeitura, foram captados R$187,3 milhões. Enquanto isso, para os projetos econômicos *stricto sensu* – no caso, a Instituição Comunitária de Crédito – obtiveram-se apenas R$3,3 milhões, ou seja, 1,6% do total de recursos captados em quatro anos.

Cabe ressaltar que, até então, no processo de discussão pública do orçamento municipal, a temática do desenvolvimento econômico não havia figurado entre as sete prioridades de investimento. No Plano de Investimento de 1998, as ações em prol do desenvolvimento ficaram em oitavo lugar, sendo observada a inclusão de propostas na área da ocupação e renda, como uma das prioridades regionais, em apenas duas regiões da cidade.

---

[11] Os dados foram compilados a partir de documentos diferentes, da prestação de contas do Orçamento Participativo e, em alguns casos (1993, 1996, 1997 e 1998), dos planos de investimentos e, portanto, da proposta orçamentária. Não se dispõe até o momento do dado de 1995. Mesmo com essa discrepância, consideram-se os dados válidos para fins do que está se tratando.

[12] Criada em 1996, como associação civil sem fins lucrativos, visando ao fornecimento de microcrédito a pequenos empreendedores. Teve como sócios fundadores, além da prefeitura, o governo do estado do Rio Grande do Sul, a Federação das Associações Comercias do Rio Grande do Sul e a Associação dos Jovens Empresários. Contou com o aporte de recursos dos dois primeiros (R$700 mil e R$350 mil, respectivamente) e doação de duas ONGs: a GTZ alemã (R$350 mil) e a Interamerican Foundation (R$226,7 mil). Os créditos são de, no máximo, R$5 mil para capital de giro e R$10 mil para capital fixo. Para mais informações ver PMPA et alii (s.d.).

[13] Criado pela prefeitura, em parceria com o Sebrae, Fiergs, Federasul e BRDE (PMPA/Secar, s.d.).

[14] Entrevista com diretor superintendente do Sebrae/RS, Hélio Henkin, e com vereador João Carlos Nedel (PPB), vice-presidente da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças da Câmara de Vereadores (*Zero Hora* 1998).

[15] 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 darem isenções, como forma de atrair empresas de serviço. É interessante observar que uma das propostas do primeiro governo da Frente Popular foi a melhoria da arrecadação dos impostos municipais, entre os quais o ISS, através da majoração da alíquota – considerada uma das mais baixas entre as capitais – e da suspensão das isenções.

Mas, por outro lado, é possível supor que determinados projetos requeiram poucos recursos financeiros do município, 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 receitas próprias, transferências e empréstimos é computado no orçamento, não sendo este o caso dos recursos aportados por organizações privadas, considerados extra-orçamentários. Como exemplos de projetos executados em parceria, tem-se, além da ICC e do Trade Point citados, o Porto Alegre Tecnópolis – envolvendo as universidades Federal e do Vale do Sinos, o Sebrae, a Fiergs e o Centro Tecnológico do Estado – e a incubadora tecnológica (Tetec). Conseqüentemente, os resultados obtidos na análise da estrutura orçamentária não devem ser considerados suficientes para avaliar a prioridade de tais projetos.

Embora reconheça-se que nem todos os recursos financeiros utilizados estejam explicitamente registrados no orçamento municipal, verifica-se que ainda é muito reduzido o volume de recursos alocados pelo município em projetos econômicos. Tanto o Porto Alegre Tecnópolis quanto o Trade Point foram avaliados como deficitários por esse motivo.

"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, entrevista outubro de 1998).

Novas críticas são feitas em relação a outros projetos em andamento: "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" (vereador João Carlos Nedel, PPB, entrevista realizada em outubro de 1998).

Essas últimas críticas representam, de fato, um questionamento com relação ao foco e efetividade da estratégia e das iniciativas que vêm sendo implementadas em termos de desenvolvimento econômico. Parecem estar ancoradas em uma visão de corte mais tradicional acerca do papel do governo em matéria de desenvolvimento. Segundo essa visão, a ação governamental local – via incentivos financeiros e fiscais – deveria dirigir-se prioritariamente para as médias e grandes empresas. Iniciativas voltadas para segmentos excluídos figurariam mais numa ótica compensatória ou de assistência social.

Mas em Porto Alegre as iniciativas econômicas da prefeitura vão numa outra direção. Privilegiam grupos excluídos (catadores de papel, grupos de mulheres da periferia, criadores clandestinos de porcos) e o segmento dos pequenos e médios empreendedores. Um dos instrumentos básicos de ação é a alocação de recursos municipais, combinada com a mobilização de parcerias. Por outro lado, a relação que o governo mantém com o empresariado médio e grande é de mais busca de apoio e de controle do que de incentivo direto.

Por exemplo, para um *shopping* instalar-se na cidade, recentemente foi-lhe cobrado o investimento na melhoria da infra-estrutura viária e na construção de casas populares.[16]

Há, também, um decreto estabelecendo normas à entrada de grandes empreendimentos na cidade, para evitar impactos negativos sobre os pequenos e médios empresários e sobre o meio ambiente.[17] Este tipo de postura confronta-se diretamente com a perspectiva de desenvolvimento como sinônimo exclusivo de atração de empresas, conforme ilustra o depoimento do vereador João Carlos Nedel em outubro de 1998: "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 estão 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!*"

Independentemente deste confronto de visões sobre desenvolvimento econômico local, uma questão fundamental diz respeito aos instrumentos de que os municípios podem dispor para esse fim. As posturas adotadas em relação aos grandes empreendimentos representam ensaios no sentido da criação de instrumentos sintonizados com os princípios da precaução e do poluidor/usuário pagador, típicos dos modelos atuais de desenvolvimento sustentável (Motta et alii, 1996).[18].

A partir da análise das experiências de Porto Alegre e Salvador, pode-se tecer um conjunto de considerações, a título de conclusão.

3. O que essas experiências indicam?

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 coloca, na agenda pública, a questão da exclusão social e da inserção competitiva da cidade no mercado. As versões 'social" e "competitiva" (Moura, 1998) indicam possíveis tendências. Apesar das diferenças, alguns traços comuns entre essas duas vertentes tornam-se evidentes: o papel central dos governos locais e a importância atribuída às parcerias público-privado.

---

[16] Casas destinadas ao reassentamento das famílias que viviam numa ocupação no entorno.
[17] 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, além de se comprometer com medidas compensatórias dos efeitos negativos (*Porto Alegre Agora*, 1998:9).
[18] Esses princípios são amplamente discutidos pelos teóricos do desenvolvimento ambiental sustentável. Nos países desenvolvidos, instrumentos de política governamental inspirados neles já são de uso tradicional. Embora sejam preferencialmente discutidos e analisados no âmbito da literatura sobre meio ambiente e sustentabilidade, as autoras deste artigo consideram-nos pertinentes a projetos de desenvolvimento local sustentável.

Quais inferências as experiências analisadas sugerem?

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 diferentes. Em Salvador, por exemplo, cria-se uma coordenadoria específica, integrada à Secretaria do Planejamento, em 1995, além da Secretaria de Projetos Especiais, em 1998, que pretendem enfatizar a promoção de investimentos na cidade. Em Porto Alegre, processa-se uma reestruturação na Secretaria Municipal de Indústria e Comércio *pari passu* ao aprofundamento de uma visão sobre a gestão local do desenvolvimento econômico, ao longo da década, que culmina com a formulação de um plano específico – o PDE – e de um conjunto de iniciativas.

A questão da competitividade assume um lugar de destaque em Salvador, ainda que nem sempre explicitamente. A relevância dada ao turismo é uma evidência disso. 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 à exclusão social torna-se um 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, a problemática do combate à exclusão social 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 / 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, basicamente, a economia do grande mercado que deve ser reforçada / dinamizada.

A experiência de Porto Alegre parece resolver melhor uma certa tensão ou dicotomia que existe entre "desenvolvimento social" e "desenvolvimento econômico". Essa dicotomia, no caso de Salvador, pode ser ilustrada com o fato de as iniciativas "econômicas" voltadas para os excluídos (cursos de qualificação profissional, por exemplo) situarem-se institucionalmente na Secretaria de Ação Social, enquanto os grandes empreendimentos (Parque Atlântico e Pólo Náutico) são tocados por outra instância do governo municipal. O mesmo acontece no governo do estado da Bahia, sendo este o tipo de inserção mais comum para as iniciativas "econômicas" voltadas para os excluídos e os pequenos empreendedores, as quais assumem um caráter mais compensatório.

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

Nessa linha, o papel central 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, neste caso, o paternalismo estatal dirige-se para outros segmentos empresariais, através da oferta de crédito (microcrédito), de provisão de infra-estrutura e de apoio logístico (de dimensões e custos bem mais reduzidos) e da organização e capacitação dos pequenos empreendedores.

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

Os dois casos analisados sugerem que a temática do desenvolvimento econômico está-se inserindo de um modo mais explícito e, em certa medida, distinto das posturas tradicionais. Mas o lugar que as iniciativas econômicas *stricto sensu* ocupam no conjunto das políticas municipais ainda é muito tímido. 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, esta 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, relativamente às áreas tradicionais, é extremamente reduzido. Certamente, faz-se necessário o desenvolvimento de outros estudos que evidenciem custos desses tipos de projetos e as possibilidades de construção de parcerias que impliquem co-financiamento privado e de outras esferas de governo.

A experiência de Salvador apresenta-se de um modo mais incipiente, uma vez que a área de desenvolvimento econômico aparece fragmentada em duas secretarias que contam com uma equipe reduzida de trabalho. Ao mesmo tempo, não se observa uma estratégia municipal clara de desenvolvimento econômico para a cidade.

Em relação aos instrumentos, o que ambas as experiências sugerem é que pouco se tem inovado. Em parte, são reproduzidos os instrumentos tradicionais de política fiscal, aparecendo alguns poucos relacionados às novas coordenadas das relações público-privado, como na tentativa da prefeitura de Porto Alegre de criar instrumentos inspirados nos princípios da precaução e do poluidor / usuário pagador.

Em termos de tributação, a progressividade, assim como as isenções, pode ser utilizada no âmbito municipal, em relação aos impostos sobre serviços (ISS), sobre propriedade (IPTU) e sobre transmissão de bens imóveis. É interessante observar que nas duas cidades estes instrumentos não estão sendo utilizados para fins de política econômica, no sentido da atração ou incentivo das atividades econômicas já sediadas, exceto para os pequenos empreendimentos, no caso específico de Porto Alegre.

No tocante aos gastos públicos, pode-se verificar que o direcionamento dado aos recursos pode ir além da infra-estrutura e dos serviços urbanos mais tradicionais. No âmbito municipal, é possível se pensar a utilização de outros mecanismos de indução e incentivo a atividades econômicas, tais como: a oferta de crédito em condições mais favoráveis 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 (ver, 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 não contabilizados financeiramente.

Certamente, não se pode deixar de considerar a disponibilidade de recursos como um dos fatores limitadores de ação municipal no campo do desenvolvimento local. Tal disponibilidade guarda relação, por um lado, com a situação das finanças locais e 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, qual 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 outras esferas de governo e captar empréstimos junto a organismos de financiamento nacionais e internacionais, como o realizado em Porto Alegre. Estes empréstimos, no entanto, dependem do aval do governo federal, sendo um dos parâmetros analisados a capacidade de endividamento do município e, portanto, a situação das contas municipais. Além dos empréstimos, existe, ainda que com pouca expressão, a via da doação, por parte de agências de fomento não-governamentais, a exemplo da GTZ, alemã, e da Interamerican Foundation.

Além dos instrumentos citados, vale ressaltar a utilização das prerrogativas municipais em matéria de controle e direcionamento das atividades econômicas. O exemplo da legislação sobre localização de megaempreendimentos em Porto Alegre aponta, ainda, para a possibilidade de o 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 e a exigência de realização de estudos de impacto ambiental e sócio-econômico, 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. Em um 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 combate à exclusão social.

Referências bibliográficas

Arocena, José. Los paradigmas del desarrollo y lo local . *Cuadernos del Claeh*, Montevideo, Claeh, (41):5-21, 1988.

Barquero, Antonio V. Política económica local: la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo. Madrid, Pirámide, 1993.

Boletim do Orçamento Participativo. Porto Alegre, (1), set. 1991.

Gonzalez, R. R. La escala local del desarrollo. Definición y aspectos teóricos. *Revista de Desenvolvimento Econômico,* Salvador, ano I, (1):5-15, nov. 1998.

Hamel, Pierre. Developpement local: une nouvelle culture politique. *Espaces Tempes*, Paris, Association Espace Temps / CNL, (43-44):43-49, 1990.

Harvey, David. From manegerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler,* Stockholm, (71b):3-17, 1989.

Motta, R. S. da; Ruitenbeek, J. & Huber, R. Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe: lições e recomendações. Rio de Janeiro, 1996. (Texto para Discussão, 440.)

Moura, S. A Gestão do desenvolvimento local: estratégias e possibilidades de financiamento. In: Encontro da Anpad, 22. *Anais*. Foz do Iguaçu: Anpad, 1998.

PMPA (Prefeitura Municipal de Porto Alegre). *Plano de investimentos 1993*. Porto Alegre, 1993.

_____. *Plano plurianual 1994-1997*. Porto Alegre, 1994a.

_____. *Prestação de contas 1993*. Porto Alegre, 1994b.

_____. *Prestação de contas 1995*. Porto Alegre, 1996.

_____. *Plano de investimentos 1997*. Porto Alegre, 1997.

_____. *Plano de investimentos 1998*. Porto Alegre, 1998a.

_____. *Plano plurianual 1998-2001*. Porto Alegre, 1998b.

_____. Prestação de contas 1997. Porto Alegre, 1998c.

_____ / Secar (Prefeitura de Porto Alegre / Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional). *Balanço das atividades*. s.d.

_____; BNDES; Prrenda & GTZ. *Porto Sol – Instituição Comunitária de Crédito: o grande desafio de financiar pequenos.* s.d.

PMS (Prefeitura Municipal de Salvador). *Discurso da prefeita na Câmara de Vereadores*. 1993.

_____. _____ . 1996a.

_____. *Relatório de atividades.* 1996b.

Porto Alegre Agora. Porto Alegre, ano 10, (46):9, jun. 1998.

Planave. 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*, Oxford / Cambridge, Blackwel Publishers, *17*(4):526-46, 1993.

Termes, Montserrat. *La nueva política regional.* Barcelona, Universidad de Barcelona, 1989 (Tese de Doutorado.)

Zero Hora. Porto Alegre, 5 nov. 1998. p. 21.