

# O empresarialismo dos governos locais na gestão urbana: breves reflexões sobre a origem, a evolução e o contexto deste conceito no Brasil\*

Antônio Sérgio Araújo Fernandes\*\*

Sumário: 1. Introdução; 2. Do fordismo keynesiano à globalização: a mudança de papel dos governos urbanos; 3. Principais características do empresarialismo para a gestão urbana; 4. Contextualizando o surgimento do empresarialismo urbano no Brasil; 5. Considerações finais.

Palavras-chave: empresarialismo; governos locais; gestão urbana.

Este artigo procura refletir sobre o pensamento de David Harvey a respeito do novo papel dos governos urbanos no capitalismo tardio, quando estes se tornam mais empresariais ou empresarialistas. Para tanto, são analisadas as causas deste processo: a crise do modo de regulação fordista-keynesiano e o estabelecimento de um sistema macroeconômico globalizado. Além disso, o artigo busca verificar como se dá a emergência do empresarialismo nos governos urbanos no Brasil a partir da década de 90.

## **Entrepreneurialism by local governments in urban administration**

This paper reflects upon the ideas of David Harvey about the new role of urban governments in late capitalism, when these governments become more enterprising or *entrepreneurialist*. The causes of this process are analyzed: the Fordist-Keynesian regulation crisis and the establishment of a globalized macro-economic system. The paper also intends to survey how entrepreneurialism is emerging in Brazilian local governments in the 90's.

## 1. Introdução

Este artigo busca entender as mudanças ocorridas na questão urbana, assim como o papel dos governos locais ao longo dos anos 80 e 90, quando esses governos passaram, como considera Harvey, de uma etapa de gerência para uma fase empreendedora ou empresarialista.

Com este objetivo, faremos uma rápida observação do processo de reestruturação e evolução macroeconômica mundial, procurando verificar como se deram as transformações geopolítico-econômicas nas esferas pública e privada nesse período. Partimos de uma análise rápida da evolução e crise do modo de regulação fordista-keynesiano e da emergência de um novo padrão de acumulação econômica mundial, considerada pós-fordista ou de globalização. Ao fim deste percurso,

\* Este artigo, recebido em ago. e aceito em nov. 1997, baseia-se em um estudo dirigido sobre empresarialismo urbano, realizado pelo autor, sob a orientação do professor Marcus André B. C. de Melo.

\*\* Pesquisador do NPGA/EA-UFBa, e mestrando em desenvolvimento urbano e regional pelo MDU/UFPe.

chegaremos à mudança de papel do urbano e dos governos locais no mundo e ao contexto que esta questão assumiu especificamente no Brasil.

## **2. Do fordismo keynesiano à globalização: a mudança de papel dos governos urbanos**

Podemos considerar como fordista-keynesiana a longa etapa de expansão do capitalismo, que se inicia no período entre guerras, a partir dos anos 30, e tem seu apogeu do período pós-guerra até 1973 (Harvey, 1989a). O regime de acumulação fordista-keynesiano ocorreu de modo mais ou menos intenso e simultâneo em vários países da América e Europa ocidental, bem como do Sudeste asiático e da Oceania, o que gerou uma configuração mundial de difusão desse sistema sócio-político-econômico-cultural.

O que marcou o fordismo, ou a era fordista, é a idéia de que a produção em massa significava consumo em massa, e um novo sistema de reprodução da força de trabalho, bem como uma nova política de controle e gerência deste. Essa forma característica de produção e consumo material determinou um novo tipo de sociedade, que, a partir de então, passou a ser racionalizada, modernista e populista, tendo como nação hegemônica os EUA.

O *Welfare State*, ou modelo de Estado keynesiano, que tem sua origem nos EUA na década de 30, pode ser caracterizado por um tipo de Estado capaz de criar mecanismos de intervenção e regulação que possibilitam a expansão da economia capitalista, através do controle da demanda efetiva, dos investimentos públicos (diretos e indiretos) e da operacionalização de um forte sistema assistencial previdenciário para o trabalhador.

Enfim, o fordismo keynesiano consolidou-se no século XX, a partir de um acerto de forças entre o trabalho organizado, o grande capital corporativo e o Estado-nação. As corporações negociavam com o poder sindical, quando este procurava colaborar com a administração, em planos de aumento de produtividade em troca de ganhos de salários que estimulassem a demanda efetiva. O Estado se esforçava para controlar os ciclos econômicos com políticas fiscais e monetárias, dirigidas para áreas de investimento público como transporte e equipamentos públicos, vitais para o crescimento da produção e do consumo em massa, garantindo pleno emprego. Além disso, o sistema assistencial previdenciário (saúde, educação e seguridade social) funcionava plenamente, o que fornecia um forte complemento salarial.

Assim, as características fundamentais do fordismo keynesiano residiam na existência de (Harvey, 1989a; Lipietz, 1985, 1988, 1991):

a) um modelo de acumulação de capital intensivo, onde o crescimento da produtividade de bens de consumo era contrabalançado por um crescimento quase igual do poder aquisitivo dos assalariados, dando a equação *crescimento do salário = crescimento da produtividade + crescimento dos preços*;

b) um forte Estado regulador e interventor que, ao lado do sistema produtivo, garantia a reprodução e a estabilização desse regime de acumulação, por meio do controle da demanda, de benefícios sociais e da gestão do mercado de trabalho, mantendo o pleno emprego com políticas tripartites (empresas, Estado e sindicatos).

Esse “pacto” entre capital corporativo, trabalho organizado e Estado previdenciário (que constituía a espinha dorsal do fordismo keynesiano) teve sucesso até 1973, quando esse modo de regulação entrou em crise.

Os primeiros sinais de crise foram notados a partir do final da década de 60 (1966-67), com a crise de rentabilidade do capital nas grandes corporações gerando inflação nos EUA (Harvey, 1989a). A maior internacionalização do fordismo, com o processo de substituição de importações (em países terceiro-mundistas) e a forte inserção das nações desenvolvidas recuperadas da guerra (tais como Japão, Alemanha e demais países da Europa ocidental) na indústria mundial, levou o mercado internacional a uma grande competitividade, que enfraqueceu a hegemonia norte-americana, culminando com a queda do acordo de Bretton Woods de internacionalização do dólar. A esses fatores, somaram-se os efeitos da decisão dos países árabes de embargar as exportações de petróleo para o Ocidente durante a guerra árabe-israelense em 1973.

Desse modo, o que imperava na economia mundial fordista-keynesiana nesse período era:

a) pelo lado do capital corporativo, um rígido investimento de capital fixo em larga escala e longo prazo para sistemas de produção em massa, com planejamento de crescimento estável, mercados e alocação de recursos fixos;

b) pelo lado da organização trabalhista, também, rígidos contratos que consistiam em grandes barganhas negociadas por megassindicatos de classe (esses contratos não possuíam o artifício de serem flexíveis na resolução de questões particulares);

c) pelo lado do Estado previdenciário ou *Welfare State*, a rigidez dos compromissos cada vez mais acentuada, num momento em que a rigidez na produção restringia expansões de base fiscal para os gastos públicos.

Para tentar sair desse quadro de crise, o grande capital corporativo começou a lançar nessa época suas primeiras estratégias de sobrevivência, com alterações nas regras de produção e assalariamento, tais como: mudança tecnológica, informatização e automação dos processos econômicos (trabalho fabril e de escritório); criação de novas formas de relações contratuais de trabalho (terceirização, subcontratação etc.); dispersão geográfica industrial para zonas de trabalho mais fáceis; fusões e medidas para acelerar o tempo de giro do capital. Agora é a era da desregulamentação dos mercados financeiros, da “financeirização” e globalização

do capital. Como assinala Melo (1991), “o par internacionalização do capital industrial e acumulação na periferia industrializada deu lugar à internacionalização do capital financeiro (bancário, seguros e *securities*) e à conversão do centro do sistema mundial no teatro privilegiado de especulação financeira”.

Através da análise de Braga (1992), podemos perceber que as mudanças na esfera das finanças macroeconômicas mundiais estimularam a constituição de uma dinâmica econômica internacionalizada, baseada numa verdadeira macroestrutura financeira de âmbito transnacional, originada nos EUA a partir dos anos 60 e transposta também em termos nacionais para alguns países importantes da Europa ocidental e da Ásia. A chamada *financeirização* econômica é a expressão geral das formas atuais de definir, gerir e realizar riqueza no capitalismo contemporâneo, onde as fronteiras rígidas entre capital industrial e capital financeiro não mais existem. Hoje, é nos grandes mercados financeiros mundiais (tais como as bolsas de Londres, Tóquio, New York e Frankfurt) que são decididos o tamanho e o volume, bem como o destino, dos maiores investimentos de capitais mundiais.

É nesse contexto de evolução de uma nova etapa do progresso tecnológico e de acumulação financeira de capitais que se caracteriza o momento atual da macroeconomia mundial, assinalando um estágio mais profundo e mais intenso da internacionalização da vida social, cultural, econômica e política do capitalismo contemporâneo. É o que se pode considerar globalização ou internacionalização econômica generalizada (Chesnais, 1995; Coutinho, 1995). Segundo Coutinho, esse processo evolutivo de internacionalização econômica mundial apresenta como uma de suas características marcantes o fortalecimento do comércio regional,<sup>1</sup> com o desenvolvimento de novos sistemas de produção tornando não muito tênues as fronteiras entre fornecedores, clientes e consumidores.

É desse modo que se observa na contemporaneidade, com a globalização econômica, uma mudança de papel que a questão urbana e os governos locais assumiram na geografia político-econômica mundial. Desindustrialização, desemprego estrutural, austeridade fiscal, neoconservadorismo, reformas administrativas<sup>2</sup> (pós-burocracia), privatizações, assim como um apelo mais intenso à racionalidade de mercado, todos estes fatores, aliados à perda da capacidade de os Estados nacionais controlarem os fluxos de dinheiro multinacionais, levaram os investimen-

---

<sup>1</sup> Sobre a internacionalização econômica e a mudança no desenvolvimento econômico mundial, gerando mudanças na geopolítica econômica mundial, com a evolução de novos padrões tecnológicos de produção que levaram ao desenvolvimento de postos de produção e mercados locais ou regionais, ver Scott & Storper (1992); Scott & Storper (1992 e 1988); e Storper (1994).

<sup>2</sup> Em Gaebler (1994), uma das principais obras que influenciaram inúmeras reformas administrativas em diversos governos nacionais em todo o mundo nesta década, a exemplo dos EUA e Brasil, e se tornaram *best-sellers* sobre reformas administrativas de Estado consideradas pós-burocráticas, o governo assume uma postura empresarial de eficiência gerencial e administrativa, baseada em objetivos e metas, sendo avaliado unicamente pelos seus resultados, em contraposição ao tradicional pensamento burocrático weberiano.

tos internacionais a assumirem formas de negociação direta entre capitais financeiros internacionais e poderes locais (Harvey, 1989b). As cidades hoje são cada vez mais fortes protagonistas da vida tanto política quanto econômica, social e cultural, e dos meios de comunicação. A cidade neste momento assume definitivamente a centralidade na criação e dinamização de bens simbólicos e do bem-estar de sua população (Castells & Borja, 1996). Neste ambiente, os governos urbanos transformaram-se em agentes diretos do processo de desenvolvimento capitalista, fazendo o melhor possível para maximizar os atrativos econômicos potenciais das áreas locais (Harvey, 1989b).

Neste momento, o Estado, mais precisamente o Estado como governo local, assume como uma de suas funções básicas assegurar a reprodução do desenvolvimento capitalista, buscando potencializar os investimentos empresariais existentes e assegurando a vinda de novos investimentos. Como considera Preteicelle (1990), “o planejamento (sobretudo econômico e secundariamente urbano) perdeu sua centralidade hegemônica, e ao Estado central se atribui um papel secundário na economia em relação a uma dinâmica de reestruturação onde a legitimidade principal é afirmada pelo lado da empresa, seja nacionalizada, desnacionalizada ou privada”.

### **3. Principais características do empresarialismo para a gestão urbana**

A mudança de cenário econômico nos anos 70 e 80 traz um novo desenho dos mercados mundiais, potencializando o papel das cidades, que agora se tornam atores ativos da cena urbana. Nesse momento de intensa globalização dos mercados, com fortalecimento das economias de base local das cidades e regiões médias em detrimento das grandes metrópoles, emerge o paradigma da descentralização do Estado.

Melo (1996), ao discorrer sobre descentralização do Estado, nos fala que esta pode ser entendida como transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais. Tal transferência expressa, por um lado, tendências democratizantes, participativas<sup>3</sup> e de responsabilização, caso ocorram coalizões com predomínio de forças sociais democráticas, e, por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública (nos quais apenas a questão da eficiência é considerada), caso ocorram coalizões com predomínio de forças liberais e conservadoras. Essas duas dimensões são complementares e estão presentes nos processos de descentralização, mas a importância relativa assumida por estes dois vetores depende da natureza da coalizão política.

---

<sup>3</sup> Silva e D'Arc (1996) fazem uma reflexão e revisão do conceito de participação social em governos urbanos no Brasil, com base no desenvolvimento de modelos de gestão urbana, a partir dos anos 80 e 90, nas cidades de Salvador, Curitiba e Recife. Ainda sobre este tema são importantes as contribuições de Jacobi (1983) e Souza (1989).

A partir dos anos 70 passaram a ocorrer em vários países reformas descentralizadoras realizadas por governos socialistas, como no caso da França, Itália<sup>4</sup> e Espanha. Com o decorrer dos anos e até há pouco, o consenso sobre a descentralização assumiu uma dimensão universalista, reforçando não só a idéia de eficiência, co-responsabilização e participação, mas também, em alguns casos, de preservação de identidade étnica. No Brasil,<sup>5</sup> após uma década de experiências descentralizadoras mais intensas, só agora se passou a discutir seus efeitos perversos para o Estado federalista (Melo, 1997).

A partir disso, observa-se que a internacionalização do capital e a globalização da produção acabaram por minar a gestão das economias nacionais, gerando programas de descentralização e reforçando o papel empreendedor dos governos locais. É com base nestas idéias que Harvey (1989a) entende que o processo de internacionalização econômica generalizada (globalização) trouxe uma ênfase evidente na atuação dos governos locais. Isso acarretou uma mudança de postura desses governos, que não mais têm um papel estabilizador da sociedade capitalista, de desenvolvimento racional, planejado e coordenado, como no Estado keynesiano.

Assim, o poder local exerce um papel empresarial dominante (onde a associação público-privado é palavra de ordem), tanto na concepção quanto na execução de seus projetos, os quais agora são dotados de riscos e dificuldades especulativas, como acontece normalmente num projeto ou investimento empresarial. Os governos locais se convertem em atores ativos da cena urbana (desenvolvendo parcerias com empresas multinacionais globais), voltados para a produção econômica local. Isso significa, de certo modo, a mercantilização da vida urbana. São típicas dessas ações locais a construção de complexos turísticos e de lazer, centros de exposição, *shopping centers* e centros tecnológicos, e operações de recuperação de conjuntos históricos etc. (Melo, 1991).

Harvey alerta ainda para um aspecto importante do capitalismo contemporâneo, que acentua ainda mais o papel empresarial dos governos locais: a competi-

---

<sup>4</sup> Putnam (1996) é uma excelente obra sobre o processo de descentralização do Estado italiano em toda sua evolução e aspectos sócio-políticos, na qual o autor procura provar como a evolução de uma nação democrática passa necessariamente por uma reforma ou redefinição das instituições e dos processos sociais que geram uma cidadania plena e uma governança responsável, que ele denomina "comunidade cívica".

<sup>5</sup> Uma excelente análise sobre a evolução do municipalismo e do processo de descentralização do Estado brasileiro é feita por Melo (1993). O autor empreende uma vasta reconstrução do ideário municipalista desde sua origem mais remota, no Estado imperial, com os ideais de Tavares Bastos, passando pela República Velha, quando a idéia de municipalização ganha corpo dentro do debate sócio-político brasileiro, chegando ao Estado Novo, onde o municipalismo é elevado à condição de princípio programático das elites governamentais e peça importante para o desenvolvimento do país. A partir daí é realizada uma rica análise sobre as legislações constitucionais que surgiram desde a Constituição de 1946 até a de 1988, e também da criação da Associação Brasileira de Municípios (ABM) e do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam). O autor observa a importância dessas legislações e desses órgãos para o desenvolvimento municipalista no Brasil, evidenciando os avanços e retrocessos que levaram ao quadro atual da municipalidade no país.

ção entre lugares, cidades ou regiões. Na economia globalizada ou pós-fordista, ocorre a formação de blocos comerciais, levando a uma intensa competição entre cidades e regiões, cada qual estimulando suas principais funções comerciais, de serviços, ou sua infra-estrutura, para ser capaz de gerar desenvolvimento.

É assim que o conceito de empresarialismo urbano, como estratégia de gestão para os governos locais no contexto atual do capitalismo, segundo Harvey (1989b), se trata de um conjunto de ações com efeitos nas instituições urbanas, bem como nos ambientes urbanos construídos, que visa a potencializar a vida econômica através da criação de novos padrões e estruturas urbanas de produção, mercado e consumo.

Três aspectos são fundamentais nesse conceito:

a) a atração de fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego;

b) a compatibilização de interesses públicos e privados e a conseqüente atuação conjunta e permanente do poder político local com o setor empresarial na concepção e execução de projetos urbanos;

c) a opção preferencial por ações e intervenções pontuais na escala do lugar (da cidade) e não do conjunto territorial metropolitano.

O empresarialismo urbano reside, portanto, na associação público-privado almejando investimento e desenvolvimento econômico através da construção especulativa de espaços dentro da cidade que respondam a objetivos econômicos e políticos imediatos (Harvey, 1989a).

Harvey procura ainda classificar as ações de governo local que podem ser consideradas dentro de uma estratégia de empresarialismo urbano:

a) competir na divisão internacional do trabalho através da criação de vantagens particulares para a produção de bens e/ou serviços na cidade;

b) melhorar ou assegurar a posição competitiva da cidade na divisão espacial do consumo, via sofisticação, inovação cultural, melhoramento físico dos ambientes urbanos, atrações de consumo e entretenimento;

c) assumir funções de controle e comando nas áreas de finanças, informação e governo (tais como centros tecnológicos, distritos industriais de ponta etc.), via investimentos em transportes e comunicação (aeroportos, teleportos etc.);

d) competição por transferências de recursos do governo central, via alianças de elites urbanas pleiteando políticas redistributivas.

Para Harvey, essas ações combinadas caracterizam um quadro de mudanças estruturais na gestão urbana dentro de um governo local. Assim, ele procura comprovar sua hipótese de transição de um modo de governança gerencial, marcado unicamente pela função redistributiva, de gestão de serviços e equipamentos públicos, bem como de fornecimento de infra-estrutura, para um modo de governança empreendedor ou empresarial, onde o estímulo e a busca constante de investimentos urbanos capazes de elevar a posição econômica da cidade se tornam uma meta prioritária.

#### **4. Contextualizando o surgimento do empresarialismo urbano no Brasil**

A análise de Harvey se transformou em um paradigma conceitual que se difundiu entre governos locais de várias cidades em todo o mundo. Na década de 80, os fenômenos descritos por Harvey são percebidos em países capitalistas avançados. No Brasil, é nítida a constatação deste paradigma em algumas gestões locais ao longo da década de 90.

No Brasil, a evolução do processo macroeconômico de transição do fordismo keynesiano para um sistema de economia globalizada se manifesta dentro de um contexto relativamente diferente das nações de capitalismo avançado. No que diz respeito à atuação do Estado, em contraste com o *Welfare State*, comentado anteriormente, que contempla um fundo público voltado às condições de reprodução do capital e da força de trabalho, o que ocorreu no Brasil foi uma ausência de fundo público na regulação do mercado e da força de trabalho, tendo o Estado apenas atuado na criação de um fundo que seria responsável pela reprodução do capital (Oliveira, 1985).

Na prática, isso se traduziu numa certa “privatização do Estado”, onde os serviços públicos essenciais à reprodução da força de trabalho (a cargo do poder público ou da iniciativa privada, como saúde e educação) tiveram sua lógica de produção ou reprodução regida por critérios de rentabilidade capitalista e, por conseguinte, se tornaram excludentes do ponto de vista social (Daniel, 1988).

No que diz respeito às relações entre indústria e força de trabalho, os ganhos de rentabilidade não foram repassados ao trabalhador, na forma de salários, pelo grande capital corporativo, que concentrou cada vez mais lucros, caracterizando uma situação denominada por Lipietz (1991) taylorismo<sup>6</sup> primitivo.

---

<sup>6</sup> O termo taylorismo caracteriza um modo de gerência do trabalho considerado “racional”, o qual foi criado em 1911, por Frederick Winslow Taylor, que o apresentou em 1915 em sua obra máxima *Princípios de administração científica*. A característica básica do pensamento de Taylor sobre o processo de trabalho industrial residia fundamentalmente no controle de tempos e movimentos do trabalhador, os quais seriam responsáveis pela otimização da produção a partir de um parâmetro quantitativo de metas de produção. Quando cada trabalhador atingia essas metas era recompensado na forma de aumento de salário. O modelo taylorista de gerência e controle do trabalho e a produção em série fordista marcaram o modo de produzir do trabalhador na modernidade.

Esse contexto de fordismo keynesiano periférico que se construiu ao longo do tempo em nações latino-americanas, e mais especificamente no Brasil, fez com que esses países, dentro de uma nova realidade de internacionalização econômica, se vissem diante de uma profunda e acentuada segregação sócio-espacial, na qual a convivência urbana ficou marcada pela existência, de um lado, de componentes urbanos sofisticados (centros bancários e de negócios, zonas comerciais e terciárias superiores, regiões de habitação comparadas aos núcleos urbanos de países centrais), e, de outro, de uma grande massa populacional vivendo em unidades sócio-espaciais desprovidas de qualquer forma moderna de aparato urbano, sem a mínima qualidade de vida, e excluídas da chamada globalização (Jaramillo & Cuervo, 1990).

Esse aspecto de dualidade da sociedade brasileira sempre resultou em agendas de reformas, sendo a questão maior a do papel do Estado na provisão do bem-estar social à população miserável e carente.

É assim, portanto, que, ao contrário do que aconteceu nos países desenvolvidos, ao longo da década de 80 as grandes cidades brasileiras refletiram em sua dinâmica a grande crise social e econômica que viveram e vivem, tendo como conseqüências a queda nos índices de crescimento, sucessivas crises políticas, o aumento do desemprego e da pobreza, a expansão da criminalidade e da violência, a carência de serviços públicos etc. (Cardoso & Ribeiro, 1996).

A entrada das cidades brasileiras no processo de globalização, através da criação, pelos governos locais, de estratégias empresarialistas que visem a aumentar potencialmente a posição da cidade na divisão internacional do consumo ou do trabalho, ocorre diante de um quadro de grave crise sócio-econômica, dentro de uma situação de aumento das disparidades e desníveis sociais.

Considerando o contexto descrito, podemos identificar algumas experiências em cidades brasileiras que adotam um modelo de gestão empresarialista, dentro da tipologia de Harvey:

a) cidades como Campinas e Ribeirão Preto, além de outras nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que, visando a assumir funções de comando através de finanças, informação e governo, criaram distritos inteligentes, parques tecnológicos de indústria de ponta (química fina, mecatrônica, biotecnologia e microinformática);

b) municípios de porte médio do Sudeste brasileiro como Rezende, Taubaté e Juiz de Fora, que buscam investimentos industriais externos, para assegurar o lugar da cidade na divisão espacial do trabalho;

c) grandes capitais do Nordeste, como Fortaleza, Recife<sup>7</sup> e Salvador, que visam a assegurar o lugar da cidade na divisão espacial do consumo turístico e de lazer, via revitalização de centros históricos, carnavais fora de época etc.

Especificamente neste último exemplo, o caso da cidade de Salvador é ilustrativo. Desde 1990, o governo do estado da Bahia (nas gestões Antônio Carlos Magalhães e, posteriormente, Paulo Souto, sua continuidade político-partidária), através das diretrizes formuladas pelo Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur), do governo federal, definiu o setor turístico como um dos segmentos de maior prioridade dentro da estratégia de governo adotada para o desenvolvimento sócio-econômico do estado. Entre 1991 e 1994, com o estímulo do Prodetur, que previu a aplicação de US\$ 434 milhões para a região Nordeste, através de recursos do BID, Finame, BNDES, FNE e dos estados beneficiários, além de investimentos privados, foram realizados inúmeros projetos urbanos em Salvador, que estão sendo continuados pela gestão recente, desde 1995.

Em 1994, um outro programa do governo federal desenvolvido pela Embraur, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), cujo objetivo central é a consolidação de pólos turísticos através do crescimento econômico, da geração de empregos, da melhoria da qualidade de vida da população e da preservação do patrimônio artístico e cultural, previu para zonas turísticas do estado da Bahia investimentos privados de aproximadamente US\$3,8 bilhões, tendo sido aplicados até 1996 cerca de US\$268 milhões.

Neste quadro de volumosos investimentos no setor de turismo da Bahia é que, desde 1991, Salvador vem sendo alvo de intervenções urbanas pelo governo estadual. Essas intervenções visam a potencializar fortemente o setor turístico da cidade, dotando-a de equipamentos, infra-estrutura, produtos e serviços capazes de inseri-la competitivamente na agenda da indústria cultural e do turismo nacional e internacional. Ao mesmo tempo, revelam um modelo de gestão empresarialista, dentro da tipologia de análise harveyniana, no sentido de assegurar a posição da cidade nos mercados nacional e internacional do turismo e do consumo cultural.

Assim, um novo tipo de turismo passou a se revelar em Salvador, o qual tem na expansão dos serviços e na ampliação dos entretenimentos culturais seu grande diferencial, capaz de propiciar incremento no número de visitantes periódicos e, conseqüentemente, aumento das taxas de ocupação hoteleira.

Projetos que ainda estão sendo desenvolvidos, bem como outros já amplamente conhecidos e consolidados, como a recuperação do Centro Histórico Pelourinho e dos parques metropolitanos do Abaeté e de Pítuaçu, a reinauguração do Teatro Castro Alves, a realização do projeto de saneamento ambiental Bahia Azul

---

<sup>7</sup> Um estudo sobre um modelo de gestão municipal considerado empresarialista para a cidade do Recife, entre os anos de 1993 e 1996, quando da gestão do então prefeito Jarbas Vasconcelos, onde foi potencializado o setor turístico da cidade, com o desenvolvimento de projetos urbanos pontuais realizados em parceria com o empresariado local, é desenvolvido por Schor (1996).

(que objetiva despoluir a baía de Todos os Santos) e a construção de uma nova marina na baía de Todos os Santos (Fernandes, 1997), são algumas ações do governo do estado da Bahia no setor turístico, com forte impacto na expansão do turismo em Salvador, colocando a cidade mais intensamente dentro da competição urbana nacional e internacional pelo mercado turístico e de consumo cultural.

## 5. Considerações finais

O empresarialismo ou “empreendedorismo” que se tornou um aspecto importante do processo de gestão dos governos locais neste fim de século é um fenômeno originado da crise macroeconômica mundial de decadência do modelo de regulação econômica fordista-keynesiano e da evolução de uma nova dinâmica internacional de circulação de riqueza no capitalismo, a globalização, onde alguns mercados locais ganham evidência e se tornam um importante eixo impulsionador da macroeconomia mundial. No contexto atual, tanto as alianças e coalizões liberais quanto as social-democratas entraram em consenso sobre a necessidade de criarem-se estratégias para potencializar o mercado e o consumo urbanos. Segundo Harvey (1989), cada coalizão procurará sua versão distinta do que chama estratégias de acumulação e projetos hegemônicos.

No Brasil, a ênfase no papel empreendedor dos governos urbanos ganha corpo em diferentes regiões do país e de modo mais ou menos peculiar, a depender do contexto regional. Assim, nota-se uma diferença na forma como se estruturam as estratégias de empresarialismo urbano: no Nordeste ocorre uma ênfase maior no turismo, e no Sudeste e Sul percebe-se uma preocupação com a criação e desenvolvimento de indústrias de ponta, ou funções de comando.

Um outro aspecto a se destacar aqui, dentro do conceito de empresarialismo urbano, refere-se à importância que a chamada “criação de uma imagem urbana” representa dentro de uma estratégia empresarialista. Fortes campanhas publicitárias, estimulando a solidariedade social, o orgulho cívico e a identidade do lugar, são importantes para desenvolver nos cidadãos um certo senso de responsabilidade e participação naquele projeto de cidade que está sendo realizado. É deste modo que vemos, em vários governos urbanos no Brasil, campanhas publicitárias com forte apelo de mídia visando à sensibilização do morador da cidade no sentido de “comprar” o plano de governo; assim podemos observar algo neste sentido (de erguer ou reerguer a imagem da cidade através do apelo do cidadão), como por exemplo no Rio de Janeiro, com o *slogan* “Rio, eu gosto de você”, ou em Salvador, “Orgulho de ser baiano”, e em Recife, “Recife, cidade alto astral”. Como considera Harvey (1989a). “Pão e circo foi a fórmula romana que agora deve ser reinventada e revivida, tendo em vista que a ideologia da localidade, lugar e comunidade tornou-se central à retórica política da governança urbana, que se concentra na idéia de união na defesa contra o mundo do comércio internacional hostil e ameaçador, e contra a alta competitividade”.

## Referências bibliográficas

- Braga, José Carlos. A financeirização da riqueza. *Economia e Sociedade*. Campinas, Unicamp, (1):25-58, ago. 1992.
- Cardoso, Adauto & Ribeiro, Luís César Q. *Dualização e reestruturação urbana. O caso do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Ippur/Fase, 1996.
- Castells, Manuel & Borja, Jordi. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, Cebrap (45):152-66, jul. 1996.
- Chesnais, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim de século. *Economia e Sociedade*. Campinas, Unicamp (5):1-30, dez.1995.
- Coutinho, Luciano. Nota sobre a natureza da globalização. *Economia e Sociedade*. Campinas, Unicamp (4):21-6, jun.1995.
- Daniel, Celso. Poder local no Brasil urbano. *Espaço e Debates*. São Paulo, Neru (24):26-39, 1988.
- Fernandes, Antônio Sérgio A. Empresarialismo urbano e qualidade de vida: mudanças estruturais na gestão urbana em Salvador? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 31(3):89-102, maio/jun. 1997.
- Figueiredo Júnior, José Rubens de Lima & Lamounier, Bolívar. *As cidades que dão certo*. Brasília, MH Comunicação, 1996.
- Gaebler, Ted. A. & Osborne, David. *Reinventando o governo*. Brasília, MH Comunicação, 1994.
- Governo do Estado da Bahia/Secretaria da Cultura e do Turismo. *Relatório de investimentos públicos por zona turística*. Salvador, Codetur, 1996.
- Harvey, David. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Analer* (71-B):3-18, 1989a.
- . *Condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1989b.
- Instituto Brasileiro de Turismo. *Programa Nacional de Municipalização do Turismo*. Brasília, Embratur, 1995.
- Jacobi, Pedro R. Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local: participação, cooptação ou autonomia? *Espaço e Debates*. São Paulo, 9:66-9, maio/ago.. 1983.
- Jaramillo, Samuel & Cuervo, Luís M. Tendências recentes e principais mudanças na estrutura espacial dos países latino-americanos. In: Valladares, Lícia & Preteceille, Edmond (orgs.). *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo, Nobel, 1990. p. 103-19.
- Lipietz, Alain. O pós-fordismo e seu espaço. *Espaço e Debates*. São Paulo. Neru (25):12-29, 1985.
- . *Miragens e milagres*. São Paulo, Nobel, 1988.
- . *Audácia: uma alternativa para o século XXI*. São Paulo, Nobel, 1991.

Melo, Marcus André B. C. de. Entre Estado e mercado: mudanças estruturais na esfera pública e a questão urbana. *Espaço e Debates*. São Paulo, Neru (32):73-9, 1991.

———. Municipalismo, nation building e a modernização do Estado no Brasil. *RBCS*. São Paulo, 23(8), out. 1993.

———. *Governance* e reforma do Estado: o paradigma *agent x principal*. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, ano 47, v. 120, n. 1, jun./abr. 1996.

———. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização? 1996. mimeog.

———. Mudança estrutural no padrão de gestão urbana: descentralização e a emergência do Empresarialismo urbano no Brasil. Projeto de pesquisa. Recife, 1997. mimeog.

Oliveira, Francisco de. Além da transição, aquém da imaginação. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo (12), jun. 1985.

Preteceille, Edmond. Paradigmas e problemas das políticas urbanas. *Espaço e Debates*. São Paulo, Neru (29):54-67, 1990.

———. Cidades globais e segmentação social. In: Ribeiro, Luís César Q. & Santos Júnior, Orlando A. (orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994, p. 65-92.

Putnam, Robert. *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV, 1996.

Schor, Evelyn. Vendendo a cidade. O empresarialismo urbano no Recife. Recife, 1996. (Dissertação de Mestrado.)

Scott, Allen & Storper, Michael. Le développement régional reconsidéré. *Espaces et Sociétés*. Paris, 1992.

———. Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional: uma crítica e reconstrução teórica. *Espaço e Debates*. São Paulo, Neru (25):33-43, 1988.

Silva, Paulo Rogério Guimarães da & D'Arc, Hélène Riviere. Participação social: instrumento de gestão pública? Elementos para discussão sobre gestão de cidades brasileiras. Que perspectivas nos anos 90? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 30(2):44-70, mar./abr. 1996.

Souza, Celina M. Política urbana e participação popular. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 23(4):110-13, ago./out. 1989.

Storper, Michael. Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento. In: Ribeiro, Luís César Q. & Santos Júnior, Orlando A. (orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994, p. 23-64.