



26

GOVERNANCE EMPREENDEDORA:  
UM PROJETO SÓCIO-AMBIENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO - SANTOS, 1989 -1992.

Banca examinadora:

Prof. Orientador: \_\_\_\_\_

Prof.: \_\_\_\_\_

Prof.: \_\_\_\_\_

Fundação Getúlio Vargas

Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Mônica de Maria Santos Fornitani Pinhanez

**GOVERNANCE EMPREENDEDORA:  
UM PROJETO SÓCIO-AMBIENTAL PARA O  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - SANTOS, 1989 - 1992.**

Dissertação apresentada ao curso de  
Mestrado em Administração Pública da  
EAESP/SP - Área de Concentração:  
Administração e Planejamento Urbano,  
como requisito para obtenção de título de  
Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Regina Sílvia  
Vioto Pacheco

SÃO PAULO

1995



Fundação Getúlio Vargas  
Escola de Administração  
de Empresas de São Paulo  
Biblioteca



896/95



1199500896

DS

Carlos

Escola de Administração de S Empresa de São Paulo	
Data 7.8	N.o de Chamada 352 (816.13)
N.o Volume 896/95	Registrado por S.

DLS.  
2.1

SP-00007788-0

*"(...) Porém te orgulhes mais de eu compilar aquilo  
cuja influência é tua e nascida de ti;  
em obras de outros fazes emendas só de estilo,  
e a arte de tuas doces graças se agracie.*

*Mas tu és toda a minha arte e elevas a  
distância tão alta  
o que aprende minha rude ignorância".*

Shakespeare, Sonetos LXXVIII.

Para Claudio



## Agradecimentos

---

Aos meus pais, por me inculcaram o prazer por navegar e andarilhar. Por mundos e por idéias;

À Marília, pela constância; à Luana e Julinha, pura afeição;

À Regina, um farol sempre alerta me mostrando o norte;

Aos meus amigos queridos:

Harue, Cê, Tarcila, Dilze, Livia e Gui,

que no navegar não me deixaram nem derivar, nem emborcar;

que no andarilhar tresloucado, não me deixaram ilhar,

Sérgio e Fátima, Wania, Kunio, Kaiser

amigos que me surpreenderam com carinho e afeição, sempre tão gentis.

Eles garantiram o (p)rumo, a vela e o vento e, às vezes, até mesmo o mar...

Ao povo de Santos, aos entrevistados, e em especial, a Telma de Souza, que deram lastro a este trabalho.

Finalizar este trabalho e esta etapa da minha vida só foi possível porque inúmeras pessoas se desdobraram em mil para me apoiar. De parentes, amigos, conhecidos e desconhecidos vieram palavras de estímulo e gestos de compreensão e carinho inestimáveis. O aprendizado acadêmico é apenas uma parte ínfima se comparado ao que aprendi sobre solidariedade e compaixão.

Todo meu carinho e um super obrigado.

## RESUMO

---

PINHANEZ, Mônica. *Governance Empreendedora: Um projeto sócio-ambiental para o desenvolvimento econômico. Santos 1989-1992*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de mestrado em Administração Pública da EAESP/SP, área de concentração: Administração e Planejamento Urbano. São Paulo : EAESP/SP, 1995.

Resumo: O presente trabalho trata da questão da *governance* e do empreendedorismo, ou seja, da *governance* empreendedora, enquanto instrumentos para que um governo local promova o desenvolvimento econômico e social e alcance a sustentabilidade política e econômica, frente ao paradoxo da globalização.

Averigüando a possibilidade do exercício da *governance* empreendedora, traz como estudo de caso, o governo santista de 1989 a 1992, conduzido por Telma de Souza. Aborda as políticas públicas formuladas e adotadas no período, referentes às questões ambientais e de saúde, levadas a termo pelo governo local, bem como, problemas pertinentes à questão portuária e de participação popular, procurando identificar na lide governamental os princípios da *governance* e do empreendedorismo.

Palavras-chave: *governance*, empreendedorismo, governo local, globalização, localização, desenvolvimento econômico, parceria público-privado.

## SUMÁRIO

Capítulo I - Introdução.....	1
1.1. Proposta de estudo.....	2
1.2. Objeto da dissertação.....	8
1.3. Metodologia.....	9
1.4. Estrutura da dissertação.....	12
Capítulo II - Teorizando a globalização e a <i>governance</i> empreendedora.....	15
2.1. Definindo a esfera local.....	19
2.2. O local em um mundo globalizado: glocalização e desenvolvimento econômico local.....	24
2.3. O ideário empreendedor e sua desconstrução crítica.....	33
2.4. <i>Governance</i> empreendedora: uma estratégia política para o desenvolvimento.....	49
Capítulo III - Conjungando Santos no tempo presente (1989-1992).....	58
3.1. Antecedentes históricos e aspectos físicos e econômicos.....	59
3.2. O governo santista de 1989 a 1992.....	70
3.3. Vocação econômica e descoberta da identidade.....	75
3.4. Balneabilidade das praias santistas: história, tecnologia e política.....	79
3.5. O papel das políticas sociais: políticas de saúde.....	106
3.6. De costas para o mar, um Porto enclausurado.....	121
3.7. Construindo os canais sociais: parcerias e teia social.....	126
Capítulo IV - Considerações finais: <i>Governance</i> empreendedora em Santos: retórica ou realidade?.....	137

Referências Bibliográficas.....	153
Anexos.....	169
Anexo I - Lista das pessoas entrevistadas.....	170
Anexo II - Lista de artigos de periódicos.....	172

---

## **TABELAS**

---

Tabela 1 - Atividades licenciadas pela Prefeitura - 1994.....	60
Tabela 2 - Votação nas eleições de 1988.....	68
Tabela 3 - Índice de aprovação de Telma de Souza (%), medida por classe econômica.....	69
Tabela 4 - Evolução do número de dias próprios para banho (1986-1992).....	91
Tabela 5 - Quadro comparativo dos investimentos na área de saúde no período entre 1980-1992 (em % do orçamento gasto).....	110
Tabela 6 - Produção de consultas médicas e ampliação da oferta na rede básica.....	112
Tabela 7 - Número de funcionários da SEHIG, em algumas categorias profissionais (1989-1992).....	113
Tabela 8 - Dados de produção na área de saúde - Comparativo de 1988 a 1991.....	114

## **GRÁFICOS**

---

Gráfico 1 - Evolução de emprego x volume de produção x movimento do porto x impostos recolhidos na Baixada Santista de 1986 a 1990.	67
---	----

## **FIGURAS**

---

Figura 1 - Canais de Santos à época do planejamento de Saturnino de Brito.....	82
Figura 2 - Comportas instaladas.....	85
Figura 3 - Função dos canais de Santos.....	90

*"The advantage of economic growth is not that wealth increases happiness, but that it increases the range of human choice (...) We do not know what the purpose of life is, but if it were happiness, then evolution might just as well have stopped a long time ago, since there is no reason to believe that men are happier than pigs or than fishes (...) What distinguishes men from pigs is that men have greater control over their environment; not that they are more happy. (...) The case for economic growth is that it also gives man greater control over his environment, and thereby increases his freedom."*

W. A. Lewis, *The theory of Economic Growth*,  
1955, p. 420-1, apud ARNDT, H. W.  
*The rise and the fall of economic growth*. 1978, p. 147.

## CAPÍTULO I

---



## INTRODUÇÃO

### 1.1. Proposta de estudo

Quando da gênese deste trabalho, a questão que se mostrou mais instigante e, *a posteriori*, angustiante, dados a gama e o emaranhado de problemas envolvidos a serem perscrutados, referia-se ao que seriam o papel do governo e das instituições locais no que concerne à promoção do desenvolvimento sócio-econômico, na atualidade brasileira, frente, entre outras perspectivas, ao paradoxo global.

Se, por um lado, parece indubitável que o poder local desempenha um papel de relevância na *performance* de uma "localidade" ou "municipalidade" frente às diversidades presentes no cenário mundial e à inexorabilidade da globalização da economia; por outro, não se pode olvidar que a promoção do desenvolvimento econômico é, principalmente, objeto de medidas e políticas adotadas em níveis regional, estadual ou federal, que interferem, regulam e ordenam a economia e o desenvolvimento do país.

A questão tornou-se mais interessante com o estudo de textos que decretavam o enfraquecimento do Estado-Nação<sup>1</sup>, que estaria sendo substituído pelo mercado mundial, onde prevalecem estratégias que transcendem o âmbito dos Estados nacionais, e pela possibilidade de substituição, mesmo que parcial, pelo novo Estado local. Farto material, criticando ou fazendo a apologia, da lavra de autores estrangeiros e nacionais, discorre sobre a atuação de governos locais que estariam inovando na abordagem da *res publica*, conseguindo com isso alterar a imagem da administração pública como um todo<sup>2</sup>.

Reforçando a "nova onda" de retorno ao local, deve-se considerar que, no contexto brasileiro, a conjuntura política alternou-se, mostrando-se diversa

---

1 - Para uma abordagem mais profunda da questão, ver também Pierre ROSANVALON. *La crise de L'État Providence*. Paris : Éditions du Seuil, nouvelle édition, 1981; e Suzanne de BRUNHOFF. *A hora do Mercado. Crítica ao Liberalismo*. São Paulo : UNESP, 1991.

2 - Vários artigos a este respeito serão citados no decorrer deste texto, com destaque para o capítulo II.

daquela prevalecente durante os últimos vinte anos (qual seja, o período do milagre econômico e da ditadura política), sendo também um momento de globalização da economia e a democratização dos espaços públicos, bem como de conquista de direitos de cidadania, que acompanham o processo de renovação política e alteração dos cenários conhecidos<sup>3</sup>. Este processo contribuiu também com uma nova postura de administradores e administrados, quer sejam do setor público como do privado.

Pode-se dizer que houve e há uma certa euforia, reservadas as devidas proporções, referente a essas inovações no setor público e a aclamação de administrações municipais que foram bem sucedidas. Exemplo disso são várias edições de revistas de circulação nacional como *Veja*, *Isto é* e *Exame*<sup>4</sup>, trazendo notícias sobre administrações levadas a termo por governos locais e que teriam sido bem sucedidas. Estas administrações conseguiram exorcizar o fantasma da ineficiência na administração pública, pelo menos, em nível local. Dentre as administrações que operaram estes milagres, sobressaiu-se nacionalmente o caso de Curitiba, cujo prefeito destacou-se como uma figura que tinha o dom de governar, de negociar e de definir um novo perfil para a cidade, colocando-a na pauta dos assuntos enfocados por revistas internacionais especializadas e rendendo-lhe desdobrados elogios e citações laudatórias em conferências sobre a questão urbana.

Não se pode olvidar, contudo, que paradoxalmente ao sucesso obtido por algumas administrações locais, que trazem um extenso rol de experiências inovadoras, emergindo no cenário nacional, a localidade não existe isoladamente, pois coexiste com outras esferas de poder e outros atores que interferem na *performance* governamental. Isto porque, *pari passu* com o retorno para o local, existe a crescente mobilidade do capital internacional competindo por uma localidade convenientemente colocada à sua disposição, atuando cada vez mais independentemente de vontades nacionais ou locais e determinando o

---

3 - José Álvaro MOISÉS (org.) *et al*, *O futuro do Brasil. A América Latina e o fim da guerra fria*, São Paulo : Paz e Terra, 1992.

4 - Exemplos disto são as reportagens citadas em anexo final, neste trabalho. Muitas delas foram, também, alvos de programas televisivos, como o Fantástico.

desenvolvimento. Deste ponto de vista, o desenvolvimento econômico não pode ser visto como resultante da atuação inusitada de governos locais, simplesmente porque é o *locus* adequado para solucionar o problema da super acumulação e do esgotamento de outras localidades, onde a escolha da localidade pelo capital teria reflexos importantes, principalmente considerando que um eventual aumento de subsídios locais, não implica em uma maior distribuição de rendas, vez que a quantidade e qualidade de serviços prestados às camadas mais carentes da população não sofre alterações, o que por sua vez agrava ainda mais uma perversa distribuição social da renda.

Assim, o estopim que deflagrou esta pesquisa foram as seguintes questões:

1. Qual seria o papel desempenhado pelos governos locais frente a uma economia cada vez mais globalizada?
2. Pode o governo local promover o desenvolvimento econômico a nível local e, portanto, ter implicações macroeconômicas?
3. Quais as características aconselháveis e/ou peculiares a este novo governo local?
4. E, finalmente, em que nível elas são generalizáveis dentro de um contexto nacional ou global?

Paralelamente às questões colocadas acima, poder-se-ia questionar a exigüidade, a sazonalidade e a oportunidade de tais experiências, bem como investigar se existe um mote comum a todas elas. Ainda, se a apologia feita às conquistas desses novos e empreendedores governos locais não se trata apenas de um exercício bem feito de retórica e uma tática do *marketing* urbano, ou se refletem uma realidade, inovadora e duradoura.

Da leitura de vários trabalhos e da observação de práticas noticiadas na imprensa escrita e falada nacional, mas, principalmente, do estudo de trabalhos acadêmicos desenvolvidos sobre várias localidades do mundo, pode-se destacar uma gama variegada de experiências, produzidas por governos locais de diferentes matizes políticos, todos com um denominador comum; qual seja: sobressaem-se por incentivar empreendimentos realizados no setor público,

aumentando investimentos e atuação do setor privado na localidade, revitalizando a localidade em que se encontram e propiciando um certo desenvolvimento econômico. Muitas das experiências estudadas foram conduzidas por governos arrojados e inovadores, e por isso mesmo chamados governos empreendedores<sup>5</sup>, trazendo em seu bojo questões sobre a existência de um novo modelo de administração pública e a abertura de um novo caminho para a atuação local, ou seja, questões sobre a *governance*<sup>6</sup>, enquanto uma nova forma de conduzir o governo local, enfrentando polêmicas como o papel do governo local frente à nova conjuntura econômica nacional e global e ao capitalismo internacional. Acrescente-se a isso, que o contexto atual apresenta uma população que exige cada vez mais uma representação próxima e eficaz e que corresponda a seus anseios, impulsionando os governos a atuar de acordo com princípios democráticos e incentivando a participação da sociedade civil.

Aliás, em um universo globalizado no qual, mais e mais, se releva a importância dos governos locais na busca de soluções para os problemas diários que afligem a população, verificar-se-á a efetividade da consecução de programas que promovam o desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida através da atuação dos governos locais.

Vale notar que na Europa e nos Estados Unidos, esta tendência de se voltar para o local ocorreu na década de 70, em decorrência da crise do Estado Providência; enquanto no Brasil, a década de 70 foi o período do milagre econômico e da proliferação dos distritos industriais, gerenciados pelo governo local.

Verificou-se, então, que esse gerenciamento era o reflexo de uma abordagem gerencial típica dos anos 60. Contudo, esta forma de administrar a coisa pública, segundo alguns, não teria lugar no mundo que está prestes a entrar no século XXI e acabou por dar lugar a formas empreendedoras, tornando-se consenso geral que benefícios reais possam advir da adoção de novas posturas

---

5 - David HARVEY, Ted GAEBLER e David OSBORNE são alguns dos autores que utilizam o termo empreendedor, embora com nuances diferentes, que serão abordados no próximo capítulo.

6 - O conceito de *governance* será estudado no próximo capítulo.



empreendedoras, alcançando fronteiras, partidos políticos e ideologias diferentes.

Tanto para os casos europeus quanto para os americanos, tornou-se consensual a constatação de que as dificuldades encontradas pelas economias capitalistas a partir de 1973, exigiram essa transformação. Desindustrialização, desemprego, austeridade fiscal, emergência do conservadorismo, racionalização e privatização, fizeram com que governos urbanos de diferentes correntes políticas, assumissem a mesma direção, enfatizando o local.

É nesse clima que irá surgir o *entrepreneurialism*, que, segundo Harvey (1989)<sup>7</sup>, ocorreu por ocasião do declínio do Estado-Nação, tendo importante papel também na transição do regime capitalista fordista-keynesiano de acumulação intensiva para um regime de acumulação flexível.

No Brasil, será a partir do final da década de 70 e, mais intensamente, de meados da década de 80, que surgirão governos que adotam uma postura político-econômica mais ativa e menos reativa, diferenciando-se e enfrentando a intensa crise econômica por que passa o país<sup>8</sup>. Postura esta mais empreendedora e que, por sua vez, também correspondeu ao processo de democratização que surgiu no final da década anterior, mas que só tomou forma no início desta década. A adoção desta postura mais agressiva vê-se intensificada com a ênfase da autonomia econômica e financeira pelos governos locais, no caso, os Municípios, após a promulgação da Constituição Federal em 1988, tiveram reconhecidos o poder de autogoverno, a capacidade de auto-organização e de controle dos municípios<sup>9</sup>.

7 - David HARVEY, From Managerialism to entrepreneurialisms: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 71-B, 1989.

8 - Ignacy SACHS argumenta que há dois tipos de políticas: proativas ou retivas. As primeiras são antecipatórias, e visam nova configuração. Atacam as raízes da exclusão e da marginalização. As segundas, respondem *ex post* às situações emergentes, aliviam a miséria, vista como uma preço inevitável a ser pago pelo processo técnico e econômico. SACHS, Ignacy. O problema da democracia econômica e social. *Estudos Avançados*. São Paulo : EDUSP, 8 (21), 1994, p.7-19.

9 - Segundo Diogo Lordello de Mello e Jamil Reston, tanto em termos políticos quanto administrativos, as municipalidades brasileiras estão entre os governos locais mais autônomos no mundo inteiro, uma vez que eles têm poder para eleger seus próprios governos; criar, coletar e destinar o uso de impostos e recursos; organizar e administrar serviços de peculiar interesse; e legislar em matéria de sua competência conforme determinado na Constituição Federal. Ou seja, o município é uma entidade política, não um mero órgão desconcentrado, que usufrui de poderes legislativos, inclusive no que diz respeito ao planejamento urbano. Ainda segundo Mello e Reston, o fato de a participação das municipalidades brasileiras na receita fiscal total do país ter aumentado significativamente, ou seja, as municipalidades devem receber cerca de 23% da receita total do país, corrobora ainda mais para a autonomia municipal. Ver Diogo Lordello de MELLO & Jamil RESTON, *The municipality in Brazil*, Rio de Janeiro : IBAM, 1991, p. 7-8 e 29. Ver também

É nesta conjuntura que, segundo Harvey (1989), pode-se vislumbrar o conceito de *governance*, que se refere a um governo local que é mais que simples governo urbano. Trata-se de um poder derivado para organizar os espaços, oriundo de um complexo de forças mobilizadas pelos diversos agentes sociais. Neste sentido, mesmo que a direção dos movimentos varie, o novo empreendedorismo, que em Harvey confunde-se com a *governance*, terá sempre em vista a atração de fontes externas de recursos, novos investimentos diretos e de novas fontes de emprego, quer seja pelo financiamento público, quer não, mas principalmente, circulando em torno do eixo das parcerias entre o setor público e o privado, que dão harmonia ao novo concerto sócio-econômico.

Para tanto, continua Harvey (1989), os governos locais têm que ser muito mais inovadores e empreendedores, apoiando diretamente a criação de novos empreendimentos, quer seja provendo infra-estrutura, facilidades, impostos, atrações culturais, quer preservando ou assumindo as fontes de emprego ameaçadas. Nesse sentido, a ênfase na produção de um clima local de bons negócios reforça a importância da localidade como sítio de regulação da provisão estrutural e infra-estrutural, das relações de trabalho, de controles ambientais e mesmo de políticas de impostos. Importa saber se esta nova postura dos governos locais afronta ou enfrenta o capitalismo internacional, ficando *vis-à-vis* com ele e criando um novo regime de ordenação da economia, o que é pouco provável, apesar de historicamente o capitalismo ter tido sua concepção no espaço da cidade<sup>10</sup>, ou se qualquer que seja a atuação do governo local, ele é mero *locus* de reprodução do capital.

Sem a pretensão de exaurir todas as questões colocadas acima, vale ressaltar que elas foram muito importantes na concepção e elaboração deste estudo, procurou-se concentrar na busca de um governo local que fosse imbuído, ao mesmo tempo, do espírito empreendedorístico, enquanto voltado à promoção do desenvolvimento econômico da localidade; e do espírito de *governance*,

---

os artigos 15 e 18 da Constituição Federal anterior e artigos 20 e 30, da Constituição Federal de 1988, onde se verifica estabelecimento de maior repasse de recursos aos municípios Ver também SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo : Ed. Rev. dos Tribunais, 6ª ed., 1990..

10 - Para uma visão histórica das cidades, vide Lewis MUMFORD, *A cidade na história*. Belo Horizonte : Ed. Itatiaia, 1965, *passim*. Ver também, Max WEBER, *The City*. New York : The Free Press, 1958. Weber traz um estudo da evolução das cidades desde o idade antiga, enfatizando a passagem entre o período feudal e o mercantilista.



enquanto voltado à consecução dos pressupostos democráticos de transparência, *accountability* e referendo social, através da descoberta da identidade local, da consulta e do retorno à população local.

Assim, propõe-se, aqui, a verificação da atuação de um governo local à luz de algumas teorias, elucidando e circunscrevendo seus limites, através do estudo de um caso brasileiro: o governo de Telma de Souza, em Santos, no período de 1989 a 1992.

## **1.2. Objeto da Dissertação**

O fulcro deste trabalho é estudar a formulação, a implementação, a administração e a articulação de estratégias envolvendo setores público e privado exercida por um governo municipal empreendedor no Brasil. No caso, o governo escolhido foi o de Santos, cidade do litoral paulista, no período de 1989 a 1992, cuja escolha foi decorrente do sucesso na formulação e implementação de políticas públicas, concernentes às questões sócio-ambiental e econômica, revolucionando em ambas as abordagens e garantindo uma avaliação positiva por parte da população local e da imprensa.

O objetivo primeiro deste trabalho visa elaborar uma análise de como esse governo desempenhou a missão de governar o município, como descobriu e demonstrou sua vocação empreendedora e quais os caminhos que o levaram a adotar políticas públicas que resultaram numa avaliação positiva, quer seja pela imprensa, quer pelos próprios munícipes, e, em mudanças sócio-econômicas e políticas na comunidade local devido à adoção de tais políticas empreendedoras.

O presente estudo não se propôs exaurir todas as possibilidades do caso, que encerra muitas outras variáveis, o que pode representar uma certa fragilidade. Contudo, isto ocorreu porque se procurou concentrar nos vetores de sucesso do governo local em Santos, cujos indicadores, quer fossem *enquêtes* locais, quer fosse a própria avaliação do governo, ou ainda, a divulgação dada a certas políticas adotadas, demonstravam que o governo Telma de Souza tinha

conseguido cunhar para si, empiricamente, o perfil de governo empreendedor, sem deixar de lado o exercício da *governance*.

Trata-se, por fim, de uma tentativa de interpretar uma realidade concebida a partir de formulações teóricas a respeito do novo papel do governo local, cujo escopo é inferir e verificar quais são os elementos necessários e recorrentes a um governo local dito empreendedor, na persecução da *governance* urbana.

### **1.3. Metodologia**

Inicialmente, em uma fase preparatória, foram investigadas várias municipalidades brasileiras que haviam tido relevância na busca de soluções inovadoras para enfrentar os problemas locais e a crise econômica. Procurou-se identificar dentre elas um município que apresentasse tais características dentre aqueles que se evidenciaram no período após a abertura política. Tal delimitação temporal visava selecionar para a análise uma experiência recente, que pudesse elucidar questões sobre a nova ordem mundial.

Outro elemento importante a considerar, foi que se centrou esforços na identificação de um governo local que apresentasse a adoção de políticas públicas bem aceitas pela população e com resultados positivos, principalmente no que concerne à sustentabilidade econômica e social da localidade.

Durante essa fase exploratória, foram elaboradas pesquisas em diversos órgãos e institutos com o intuito de encontrar um caso que pudesse ser analisado. A pesquisa desenvolveu-se junto ao IBAM, no Rio de Janeiro, à Fundação SEADE, onde se verificou a performance de vários municípios paulistas no contexto regional, (estudo feito através de indicadores estatísticos de crescimento) e ao CEPAM - Fundação Prefeito Faria Lima, em São Paulo, (com exploração do banco de dados RECEM). Com tal levantamento em mãos e após a apresentação da proposta, foi possível escolher um caso que reunia um grande número de variáveis possíveis para tentar responder às perguntas que deflagraram este trabalho.

Nesta fase, também foi consultado o *Perfil Municipal*, publicado pelo SEADE e as publicações feitas pelo CEDEC. Também foram utilizadas avaliações de governos locais elaboradas por institutos de pesquisa, como o Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais e entrevistas com pesquisadores e técnicos integrantes de alguns órgãos governamentais locais sobre a atuação de governos locais.

Concomitante a esta fase, foi feito o levantamento bibliográfico complementar, visando a análise teórica das manifestações e das ilustrações sobre o processo de desenvolvimento econômico brasileiro, correlacionado com a questão da territorialidade e do papel dos governos locais.

Em uma segunda fase, quando o caso escolhido, o governo de Telma de Souza em Santos, já estava delimitado, além do retorno a essas fontes, foi feito levantamento junto à imprensa escrita, em arquivos e hemerotecas, destaque feito às hemerotecas da Câmara Municipal de São Paulo, da Folha de São Paulo e do O Estado de São Paulo. Buscaram-se, nesta época, notícias de políticas públicas adotadas em Santos, no período supra-mencionado, principalmente relacionadas com a questão do desenvolvimento econômico e social, a questão da balneabilidade das praias e de saúde, que se mostraram políticas de maior interesse para este estudo.

Os dados que pesaram na escolha do governo local a ser estudado e que, posteriormente, foram utilizados na análise, foram os seguintes:

- a apresentação de uma postura "empreendedora" e não somente gerencial;
- a apresentação de propostas de políticas públicas dos governos locais proativas, inovadoras e de resultados;
- a comprovação de mudanças na economia local, quer pela identificação de crescimento econômico, quer pelo possível aumento do nível de emprego, quer pela manutenção/reestruturação/alteração da base econômica;
- a alteração da realidade sócio-ambiental e econômica na localidade no período posterior à adoção de políticas públicas, identificando a localidade

- a alteração da realidade sócio-ambiental e econômica na localidade no período posterior à adoção de políticas públicas, identificando a localidade como governo empreendedor e alterando a atuação dos diversos atores sociais e políticos.

Dentre as características analisadas, procurou-se observar, também:

- a atividade econômica predominante;
- a cidade no contexto regional;
- antecedentes econômicos e políticos; e,
- a atuação dos agentes sociais envolvidos.

Uma vez definido que a cidade analisada seria Santos, a pesquisa passou a ser realizada *in loco*. Foram consultados: a Biblioteca Municipal, a Hemeroteca Municipal e o acervo do jornal A TRIBUNA. Foram, ainda, realizadas pesquisas junto à própria prefeitura de Santos, à busca de documentos, oficiais ou não.

Com o intuito de compor uma amostra significativa das forças vigentes no município, elaborou-se uma pesquisa no sentido de apontar os diversos agentes da comunidade local. Para tanto, entrevistas com responsáveis e funcionários de instituições de ensino básico e superior e de pesquisa; pessoas ligadas à atividade empresarial - trabalhadores e empresários; e, representantes do poder local.

A coleta de dados, portanto, deu-se a partir de diversas técnicas. Para dar conta da complexidade da sociedade local, foi necessário não apenas levantar dados em documentos, entrevistas e conversas informais, bem como despende algum tempo convivendo com a comunidade local, o que foi possível em diversas ocasiões, quer por motivo de passeio, quer como prolongamento do trabalho de campo.

Realizado o mapeamento das pessoas que maior relevância tiveram no cenário local, quer atuando junto ao governo local propriamente dito, quer, atuando como representante de entidades civis da região, foi dado prosseguimento à fase de entrevistas.



comunidade santista (vide Anexo 1), que não seguiram um roteiro formal de perguntas, uma vez que as informações e atividades das pessoas entrevistadas eram diferenciadas, decorrentes de suas atuações específicas na comunidade local, abandonando-se a idéia de redigir um questionário único. A opção foi deixar “correr livre” o tema de Santos na contemporaneidade, ressaltando as mudanças sentidas pela adoção de políticas públicas no período estudado, os entraves e as objeções, de acordo com o ponto de vista do entrevistado.

Foram coletados 205 artigos de jornais de circulação local e nacional, periódicos semanais, concentrando-se no período percorrido de 1989 a 1993. Contudo, também foram analisados alguns artigos sobre os governos anteriores, para fins de estudo comparativo. Também foram analisadas 81 publicações do **D.O. Urgente**, publicação oficial da Prefeitura do Município de Santos e folheteria (*folders*) de promoção da cidade de Santos, no período incluído entre 1989 e 1994. Os artigos dos periódicos analisados encontram-se arrolados no final, por ordem cronológica, permitindo uma visão panorâmica do que ocorreu em Santos em diversos momentos e das reações dos diferentes agentes envolvidos - população, imprensa local e regional, empresários, intelectuais -, mostrando a evolução dos acontecimentos na cidade durante o período estudado, as críticas e os apoios recebidos, formando um interessante arquivo histórico (Anexo 2).

Documentos produzidos pela SABESP, pela CETESB e pela EMLASA também foram consultados.

#### **1.4. Estrutura da Dissertação**

O capítulo II apresenta as teorias ensejadoras da dissertação que ora se apresenta. Discute a questão local, frente ao paradoxo global, adotando uma definição para governos que exercem a *governance* empreendedora e suas características. Expõe-se o conceito de *governance* e sua aplicabilidade pelos governos locais na consecução de políticas públicas e de sustentabilidade econômica e política, tendo em vista quais os pressupostos sócio-históricos e culturais para que um governo local empreendedor seja bem sucedido.

Também é foco de atenção, a questão da localidade e a definição de sua territorialidade e autonomia, abordando alguns autores que serviram de âncora para a atual discussão do tema. Aborda a questão do local enquanto *locus* estratégico para consecução do desenvolvimento e as possibilidades de atuação de um governo local no sentido de promover o desenvolvimento econômico.

No capítulo III, analisa-se o caso da cidade de Santos propriamente dita, verificando-se quais as características deste governo que o tornam um governo inovador e empreendedor. Observam-se as políticas públicas adotadas e algumas variáveis responsáveis pelo sucesso do governo local no período estudado, como as referentes à balneabilidade das praias; às políticas de saúde; à atuação junto ao porto; e, à instituição de um fórum de participação popular.

Um rápido esboço sócio-econômico e cultural trará o arcabouço em que se formou a cidade de Santos e as tendências políticas da cidade, retratando o perfil histórico e “psicológico” da cidade. Posteriormente, algumas políticas do governo Telma de Souza serão aventadas e analisadas, realçando as políticas de saúde, enquanto políticas da área social; e a política de recuperação da balneabilidade das praias, e de intervenção na questão portuária, enquanto políticas insufladoras da descoberta da identidade local e da vocação econômica da cidade. Ainda nesta parte, será analisada a interação dos diversos atores sociais que atuam na cidade, através da apresentação do trabalho realizado pelo Fórum da Cidade e junto aos movimentos ecológicos, que, paralelamente à adoção de políticas inovadoras, serviram de suporte à consolidação do governo local.

Por fim, o capítulo IV traz as considerações finais. Procura-se traçar um paralelo entre a teoria sobre a autonomia do poder local e, mais precisamente o exercício da *governance* empreendedora e a consecução do governo local em Santos e suas políticas para promover o desenvolvimento sócio-ambiental e econômico mais sustentável, identificando no sucesso obtido por essa administração as referências apontadas na teoria.



## CAPÍTULO II

---

## **Teorizando a globalização e a *governance* empreendedora**

*“Toda ciência seria supérflua se a forma de manifestação e a essência das coisas coincidissem imediatamente. (...) A verdade científica é sempre um paradoxo, se julgada pela experiência cotidiana, que apenas agarra a aparência efêmera das coisas”*

*Karl Marx<sup>11</sup>.*

O propósito deste capítulo é apresentar o arcabouço teórico e a literatura que deram origem às indagações sobre o objeto deste trabalho, qual seja, discutir em que medida o governo local pode propiciar o desenvolvimento econômico. Isto frente à emergência da globalização e à crescente dificuldade do Estado-Nação em elaborar políticas que dêem solução aos diversos problemas que afetam a política nacional, incluindo, portanto, a provisão de bem-estar coletivo.

No Brasil, hoje, verifica-se uma retomada do crescimento econômico<sup>12</sup> com a retomada de investimentos, contrariando a tendência iniciada na década de 80. No entanto, o quadro de desassalariamento, precarização e clandestinização das relações de trabalho, bem como de recrudescimento na concentração de renda permanece quase inalterado, senão agravado, mantendo “os patamares de carência e de desigualdades sociais” muito altos, longe de indicar alterações significativas na melhoria da qualidade de vida e na promoção da justiça social<sup>13</sup>.

Nesse sentido, tentar-se-á verificar se um governo local pode se tornar o agente responsável pela formulação de políticas que, uma vez implementadas, possam minimizar a crise econômica e social, instalada desde que o Estado de

---

11 - Karl MARX, apud ALVES, Alaôr Caffé. *Estado e ideologia. Aparência e Realidade*. São Paulo : Ed. Brasiliense, 1987.

12 - Em 1994, o PIB brasileiro cresceu 4,49% indicando crescimento da atividade econômica. São Paulo : Folha da Tarde, 8 de dezembro de 1994, p. a-4.

13 - RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. O futuro das cidades brasileiras na crise. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & SANTOS Jr., Orlando Alves dos (orgs.) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1994.

Bem-Estar Social<sup>14</sup> não consegue mais garantir o suprimento das necessidades mínimas dos cidadãos e da própria reprodução do capital. Vale dizer, como mostra Oliveira (1988)<sup>15</sup> que é uma crise do Estado

*“no sentido de que a conjuntura atual é de crise estrutural do capitalismo, da qual uma das dimensões é a crise do Estado, cuja face mais visível foi apreendida como “crise fiscal”, única, devido à novidade da estrutura econômica e social ser íntima da relação entre Estado e economia”.*

A crise do Estado tem dimensões maiores que abrangem suas dimensões econômica, social e política e se caracteriza como um processo de superacumulação generalizado acompanhado do esgotamento de certo padrão tecnológico, onde as políticas convencionais tornam-se inoperantes (BELLUZZO & COUTINHO, 1981, apud OLIVEIRA, 1988:11). Nesse sentido, talvez a ascensão do local venha repor as forças minguadas das energias utópicas, parafraseando Habermas (1987:106)<sup>16</sup>, reabrindo as possibilidades futuras de uma vida coletiva melhor e menos ameaçada.

Trata-se, portanto, de travar uma discussão que traz idéias, a princípio antagônicas, tais como o advento da globalização nas relações econômicas, o papel assumido pelo Estado nacional frente à nova conjuntura mundial e, num movimento aparentemente antagônico, o destaque dado ao local, enfatizando, ainda, o debate acerca do grau de autonomia da esfera local.

Se a literatura retratando experiências diversas de governos locais, nas duas últimas décadas, traz notícias de políticas sócio-econômicas bem sucedidas ocorridas em todo o mundo, corroborando a idéia, cada vez mais presente, de que o governo local é uma instância política que mais e mais se destaca no cenário econômico mundial, o problema passa a ser como caracterizar essa nova força e como determinar sua dimensão. Apesar disto, como diz Pickvance

---

14 - Para uma rápida introdução ao estudo do Estado de Bem Estar (Welfare State ou L'État Providence), ver verbete Estado de Bem-Estar, in BOBBIO, N., MATTEUCI, N., PASQUINO, G.. Dicionário de Política. 5ª ed. Brasília/DF : EDUNB, 1993, 2º vol., pp. 416-419. Ver também ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. *Lua Nova*, nº 24, setembro de 1991, p. 85-116.

15 - OLIVEIRA, Carlos Alonso B. de. *Comentários sobre a crise atual do estado*. São Paulo : FUNDAP, 1988.

16 - HABERMAS, Juergen. A Nova Intransparência. A crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos*, nº 18, setembro de 1987, p. 103-114.

(HARLOE, PICKVANCE & URRY, 1993:1)<sup>17</sup>, é impensável estudar uma localidade de maneira totalmente isolada, pois todas elas trazem marcas do passado, que produzem diferentes efeitos no presente. No limite, deve-se falar da autonomia relativa da instância local (HARVEY, 1989:15)<sup>18</sup>.

Algumas destas experiências mostram que há uma dose elevada de inovação e ousadia na atitude dos novos governos locais. Sobressaem, em umas, muito de estratégia, senso de oportunidade e identificação do potencial de um determinado território; em outras, a figura do governante, que no caso dos governos locais brasileiros se concentra na pessoa do prefeito, enquanto personagem central de todos os acontecimentos decorridos em uma dada localidade.

Contudo, esta coleção de práticas locais bem sucedidas pouco explicam se existe uma soberania política do poder local (HARLOE, PICKVANCE & URRY, 1993). Fala-se aqui em soberania do poder local no sentido de questionar se o poder conferido à instância local tem a mesma essência do poder político central e pode determinar, de fato, medidas que dirimam questões econômicas e sociais de grande vulto, geralmente atribuídas às esferas federal ou estadual, como questões de desenvolvimento econômico ou progresso social<sup>19</sup>. Qualquer que seja a conclusão, é incontestável que decisões tomadas em outro nível de poder, nacionais ou internacionais que relativizam a autonomia do poder local, devendo-se levar em conta que uma oposição de forças tradicionais e de elites locais, ou mesmo práticas clientelistas, colaboram para a composição de um perfil dependente do governo local.

---

17 - HARLOE, Michael; PICKVANCE, C. G. & URRY, John. *Place, Policy and Politics. Do localities matter?* London : UNWIN HYMAN, 1993.

18 - HARVEY, David. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in the urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, Estocolmo, 71B, 3-17, 1989.

19 - Para BIAREZ, o poder político é a esfera onde se conformam as assimetrias constitutivas das relações sociais, e falar em poder político é falar em dominação e soberania, em Estado e em suas formas de organização e manifestação, então o poder local seria soberano, ou teria direito a uma parcela de soberania. Por outro lado, parece contraditório falar em "parcela de soberania". Se o Estado é produto da institucionalização progressiva de uma estrutura política, supõe interdependência entre governantes e governados, não se pode desconhecer que a esfera local faz parte desta institucionalização, desta racionalização. apud FISCHER, Tânia. Poder local: um tema de análise. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro : FGV, 26 (4) , 105-113, out./dez.,1992.

Ainda, a par da discussão acima aventada, há de se considerar uma versão mais dogmática da questão local, qual seja, a existência de um Estado local enquanto instrumento de sustentação e reprodução do capital. Ou seja, dada a crise de acumulação do capital e a sua grande mobilidade, o capital agiliza-se na busca de um *locus* mais propício à sua reprodução e acumulação, cooptando os governos locais para dar sustentáculo à continuidade do sistema capitalista (COCKBURN, 1977; apud HARLOE, PICKVANCE & URRY, 1993:3).

Considerada como hipótese plausível, seria, então, uma vez mais o capitalismo produzindo uma diferente geografia e história, ao resolver seus problemas de auto-sustentação (HARVEY, 1989:1). Isto porque se é em função do sistema capitalista que o governo local começa a ter um papel de relevância, então, esse governo local, na verdade, não passaria de um elemento conciliador entre as diversas forças e agentes sociais, com o intuito de propiciar a perpetuidade desse mesmo sistema.

Seria, também, dizer que qualquer papel auto-determinante, qualquer autonomia da esfera local e dos agentes que se manifestam na esfera local, apenas mascaram a evolução do sistema capitalista.

Por fim, seria dizer, como no caso brasileiro, que as conquistas populares e institucionais, como as conseguidas por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1988, são meras formalidades, sem lastro popular, ilusões de ótica democrática.

Se assim fosse, negar-se-ia o poder de atuação e negociação do governo local e a conquista feita pelos movimentos populares em torno de questões de reestruturação do poder, como a questão das políticas urbanas, o que leva a incluir neste trabalho a discussão sobre a função da articulação dos agentes sociais e a garantia da participação popular.

A verificação do teor e da eficácia da atuação do governo local e suas conquistas conduzem a questionar se a iniciativa local é resultado de manipulações e estratégias do sistema capitalista, visando sua preservação e desenvolvimento, onde os processos urbanos e quaisquer outros processos sócio-econômicos e políticos seriam e serão sempre determinados pela lógica da



acumulação do capital, como nos leva a crer Harvey (1989:2). Resta, portanto, responder a questão sobre ser o governo local o agente deflagrador de políticas que podem refletir na economia nacional.

Alguns autores apontam que iniciativas econômicas locais têm apenas importância marginal e sua boa atuação não tem trazido grandes alívios aos problemas macro-econômicos (DUNCAN e GOODWINN apud SYRETT, 1993)<sup>20</sup>. É razoável que em qualquer abordagem sobre o papel que a esfera local desempenha, duas suposições básicas sejam feitas: de que qualquer análise dos processos que ocorrem no nível local pressupõe a verificação de processos políticos e econômicos mais amplos, em âmbito nacional e internacional; e de que esta discussão implica adentrar o debate político e ideológico a respeito dos possíveis caminhos para um futuro desenvolvimento sustentável (Syrett, 1993:526)<sup>21</sup>.

Inarredável é o fato de que o nível local é lugar de tensões, de lutas e de um nível de contra-poder, podendo-se, portanto, exigir do local enquanto *locus* econômico, político e social, com história própria, não apenas o reflexo das lógicas dominantes (RIVELLOIS, apud FISCHER, 1992), mas uma nova postura diante de fatores como um mundo globalizado, que traz em seu bojo questões mais amplas, como a crise do Estado-Nação, democratização e globalização, temas referentes às questões tratadas subseqüentemente.

## **2.1. Definindo a esfera local**

Antes de dar continuidade às questões supracitadas, é preciso explicitar a definição de local utilizada neste trabalho, recorrendo-se às diversas discussões já encetadas sobre o tema.

---

20 - SYRETT, Stephen. Local Economic Initiatives in Portugal: reality and rhetoric. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 17, number 4, December 1993, pp. 526-546.

21 - Sobre desenvolvimento sustentável, ver *Nosso Futuro Comum*. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro : FGV, 1988, p. 9-10. e SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In BURSTYN, Marcel. *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo : Brasiliense, 1993, p. 29-56.



Entende-se por local, o território que se circunscreve em

*"um âmbito espacial delimitado que poderia ser identificado como base, território, micro-região ou outra designação que sugere uma certa constância e inércia, contendo igualmente o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se articulam e se opõem a interesses comuns, remetendo às relações de força pelas quais se processam as alianças e os confrontos entre os atores sociais, bem como ao conceito de espaço delimitado e à formação de identidade e práticas políticas específicas" (FISCHER, 1992:106).*

Portanto, o âmbito de abrangência do local pode extrapolar a circunscrição geográfica, referindo-se, sobretudo,

*"a um conjunto de redes sociais que se articulam e se superpõem, com relações de cooperação e conflito, em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração deste conjunto" (FISCHER, 1992:106 e AZEVEDO, 1992).*

Como diz Harvey (1989), não se pode reificar a localidade enquanto sujeito ativo em um processo reflexivo em que o objeto toma conta da ação. A localidade é apenas o *locus* onde os inúmeros agentes com diferentes agendas sociais interagem, entrelaçando práticas espaciais.

Já para Azevedo, é patente que o local é produtor de realidade social, produtor de relações históricas e sócio-econômicas de um certo grupo de pessoas e organismos, ligados a um mesmo território e por um mesmo passado, cuja *"dimensão vai além da dominação exclusiva da lógica de mercado"* (AZEVEDO, 1993:102)<sup>22</sup>. Assim considerando, o local passa a ser também vetor de desenvolvimento econômico e de progresso social.

Tais conceitos permitem uma certa ambigüidade na delimitação da localidade e sua autonomia. Inobstante, deve-se privilegiar a idéia de que é importante valorizar o que as pessoas percebem como de interesse comum e o que as mobiliza a tomar atitudes coletivas, gerando o tecido social associativo. Normalmente, essa percepção está estruturada em torno de interesses identificáveis, que têm um espaço político próprio, com pautas de convivência e cooperação, competições e conflitos, com memória e formas de exercício do

---

22 - AZEVEDO, Beatriz Regina Z. de. A "pequena produção" manufatureira: uma interpretação à luz de uma nova problemática de desenvolvimento. *Estudos FEE*, Porto Alegre, (14) 1:94-113, 1993.

poder próprias, ou seja, um local política e socialmente construído. E, uma vez assim identificado, será o município um *locus* demarcado como muito mais do que

*"uma organização formal com limites territoriais claramente demarcados e população estabelecida, e que pode ser visto como um subsistema dentro do sistema político nacional ou como um sistema em si próprio"* (BRASILEIRO, 1973: 18/1-63)<sup>23</sup>.

Mas se é verdadeiro que há um novo governo local exercendo um poder estatal derivado daquele original; existe também um outro denominador comum encontrado entre as esferas de poder: as determinações de nível supranacional, nacional e internacional das experiências locais, que relativizam a autonomia de instâncias de poder regional e local (DAVIDOVICH, 1993:7).

Este fato poderia levar a conclusões de que o poder local é mero braço do poder estatal central, instrumento de dominação e reflexo das lógicas globais do sistema capitalista monopolista de Estado (CASTELLS, 1972; LOJKINE, 1981; COCKBURN, 1977 apud HARLOE, PICKVANCE & URRY, 1993:3).

Segundo esta ótica, a presença local da grande indústria, subordinada inteiramente a decisões vindas de fora determina o papel que o local desempenha na economia. Assim, as mutações sofridas pelo Estado nacional - sob efeito da globalização da economia e delimitação da capacidade de atender às demandas sociais - e os processos que preconizam o fortalecimento do nível local, como a descentralização, seriam apenas uma válvula de escape para a crise fiscal do Estado, que enfrenta escassez de recursos e de meios institucionais para contemplar as novas pressões políticas e sociais. Delegando ao governo local funções que antes estariam no âmbito do poder central, bem como todos os seus ônus, o Estado central só estaria repassando funções (FISCHER, 1993:8).

Ao conceitualizar o local, segundo tal ótica, portanto, que o governo local é parte da ordem capitalista de maneira geral e insiste na relação entre governo

---

23 - BRASILEIRO, Ana Maria. *O Município como sistema político*. Fundação Getúlio Vargas e IBGE, Instituto de Documentação - Serviço de Publicações. Rio de Janeiro : IBGE, 1973.

central e local para manutenção desta ordem. No caso, um governo eleito serviria meramente para legitimar a ordem posta, fundamentando uma outra teoria: a de Estado dual, onde Estado tem funções de consumo e produção; a produção articulada pelo governo central e o consumo pelo governo local. As conseqüências seriam que o governo central lida com as políticas de desemprego e políticas macro-econômicas, enquanto que o governo local com a provisão de serviços. Seguindo esta teoria, teríamos que o Estado estaria mais preocupado em estabelecer políticas de acordo com a classe dominante ao desempenhar funções relacionadas com a produção e seria mais popular quando no caso das políticas de consumo, mantendo inalterado o *status quo*. (SAUNDERS, 1993 apud HARLOE, PICKVANCE & URRY, 1993:5).

Haveria, ainda, de se considerar a teoria do desenvolvimento desigual defendida por Duncan e Goodwin (HARLOE, PICKVANCE & URRY, 1993:6), pela qual o desenvolvimento capitalista é espacialmente desigual e a necessidade de um governo local é produto desta característica, acrescentando-se a isso as variações locais nas relações sociais, tais como as relações de classe e tradições políticas.

Segundo Harvey (1989:5), tem-se como contraponto ao desejo de emancipação e autonomia locais, o fato de que os governos locais servem a uma importante função, qual seja, a de acelerar e propiciar melhor condicionamento para a acumulação capitalista. Neste sentido, o local funcionaria como um instrumento do regime capitalismo, servindo na transição e na busca de uma estratégia mais flexível que substituiria o sistema fordista keynesiano de reprodução do capital<sup>24</sup>.

Em um sistema capitalista, entretanto, tais práticas conectam-se com a circulação do capital. A necessidade de reprodução da força de trabalho, as relações de classes e a premência de manter o poder hegemônico do capital influenciam no ordenamento territorial e urbano.

---

24 - Ver também HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo : Ed. Loyola, 1992, p. 118-184.

Contrariando esta postura, Preteceille (1990, apud FISCHER, 1992), traz estudos empíricos que demonstram que o local não é mero decalque do nacional. O local, delimitado enquanto um espaço urbano apropriado por uma dada comunidade, enfrenta o paradoxo da fragmentação versus a globalização, e assumindo-se que a cidade é uma relevante unidade para entender como a riqueza das nações se cria, pode ocasionar importantes efeitos macro-econômicos, assevera Jacobs (1984)<sup>25</sup>.

Ferguson (1990:271)<sup>26</sup> comenta que mesmo sendo difícil imaginar um grupo de prósperas cidades em uma economia em declínio, o contrário também é verdadeiro. Além disso, acrescenta que

*“se é verdade que a esfera nacional estabelece os parâmetros para o crescimento local, também é verdade que a ação local faz uma grande diferença ao aproveitar as oportunidades disponíveis. Então, políticas industriais locais e setoriais, bem como políticas macro-econômicas representam abordagens complementares, ao invés de competitivas”.*

Existe, por fim, um outro grupo de teorias sobre o governo local enquanto *locus de decision making* e de prestação de serviços. Para Pickvance (HARLOE; PICKVANCE & URRY, 1993:7), a teoria estrutural explica a diferença entre um governo central não executor e um governo local executor. O governo central define as políticas mas deixa a cargo do governo local a sua implementação.

Tais leituras da esfera local e sua autonomia podem parecer reducionistas, mas não podem ser desconsideradas. Por outro lado, frente à gama de experiências locais bem sucedidas em curso e a nova ordem mundial, parece que o local tem um novo papel, como tentar-se-á verificar no próximo item.

---

25 - JACOBS, Jane. Cities and the wealth of Nations. Principles of Economic Life. New York : Vintage Books Ed., 1985.

26 - FERGUSON, Bruce. *Paths to local progress: development, political reform, and cultural change in Brazilian municipalities*. Tese de doutorado. Los Angeles : Universidade da Califórnia, 1990.



## 2.2. O local em um mundo globalizado: “glocalização”<sup>27</sup> e desenvolvimento econômico local

Em 1990, John Naisbitt e Patricia Aburdene, em seu livro *Megatrends 2000*<sup>28</sup>, elucubrava sobre as tendências mais importantes deste final de século. Argumentava que a *“economia global está em explosão nos anos 90”* e que a grande marca da nova era é caracterizada, sobretudo, pela prevalência das considerações econômicas sobre as políticas. O mundo dominado por um *“comércio completamente livre entre as nações”* estaria construído sob um pressuposto onde a democracia é a base política para o crescimento econômico. Esse mundo tem como suporte

*“as redes propiciadas pelo avanço nas telecomunicações; a relativa abundância dos recursos naturais (sic); a competição pela redução de impostos; a redução do tamanho dos produtos e da produção (downsizing); a contenção da inflação e dos juros; a explosão de consumo e a nova postura de atenção para com o ambiente”,*

apontando a tendência de formação de blocos econômicos.

Em seu trabalho de 1994, *O Paradoxo Global*<sup>29</sup>, Naisbitt nos remete a um processo de globalização da economia já consolidado, mas repleto de paradoxos. A primeira contradição que se apresenta é que

*“quanto maior a economia mundial, mais poderosos são os seus protagonistas menores”.*

Obviamente, Naisbitt refere-se aos protagonistas econômicos de menor porte do setor privado; à empresa ou ao empreendedor privado, referindo-se, especialmente, ao comportamento econômico mundial. Este princípio retoma a importância da pequena empresa e preconiza que a economia de escala precisa

---

27 - STORPER, Michael. Desenvolvimento Territorial na Economia Global do Aprendizado: O desafio dos países em desenvolvimento. In Ribeiro; Luiz César & Santos Jr., Orlando (orgs.). *Globalização. Fragmentação e Reforma Urbana*. Civilização Brasileira : Rio de Janeiro, 1994, p.43. Termo usado para evidenciar a contraposição à imagem incorreta de uma não-localização associado ao termo “globalização”.

28 - NAISBITT, John & ABURDENE, Patricia. *Megatrends 2000. Dez novas tendências de transformação da sociedade nos anos 90*. São Paulo : Amana-Key Ed. 4ª. Ed. : 1990, pp. 15-76.

29 - NAISBITT, John. *PARADOXO GLOBAL*. Rio de Janeiro : Editora campus : 1994.



ser reestruturada para dar lugar às economias de escopo, em um processo em que

*“à medida que o mundo se integra economicamente, as suas partes componentes estão se tornando mais numerosas, menores e mais importantes. De uma só vez, a economia global está crescendo, enquanto o tamanho das partes está encolhendo”* (NAISBITT, 1994:8-9).

Ainda referindo-se à questão da globalização e seus paradoxos, Naisbitt aponta para a tendência de estabelecimento de alianças estratégicas, *“criadas diariamente como parte de transição para um mundo de mercado unificado”*, onde competição e cooperação são o *ying* e o *yang* do mercado global.

As causas da globalização podem ser resumidas à remoção das barreiras comerciais; às conquistas proporcionadas pela evolução no mundo da informática; à desregulamentação e à globalização dos mercados financeiros; ao incremento do interesse dos consumidores de produtos advindos de além fronteiras; à disseminação e banalização dos processos de qualidade; e às vantagens das empresas menores no gerenciamento e controle de recursos (NAISBITT, 1994:13-5).

Na esteira das mudanças que ocorrem mundialmente, altera-se também a abordagem do indivíduo e da sociedade, ressaltando o *“desejo de equilibrar o tribal e o universal”*. Democracia e revolução mundial (marcadamente acompanhada da revolução nas telecomunicações, que divulga ainda mais a idéia de democracia e a torna premente) andam de mãos dadas. Paradoxalmente, frente a tantos universalismos, retomam-se questões referentes ao tribalismo e, *“a união comunitária de seres humanos”* é a peculiaridade do momento. Com tal ênfase, o *mantra* da Nova Era é *“pense localmente, aja globalmente”* (NAISBITT, 1994:18).

O desenvolvimento global ocorre como resultado de um mundo altamente interconectado e competitivo, criando uma nova geografia econômica, que pode ser descrita por uma dualidade complexa: é espacialmente dispersa, embora integrada globalmente na organização da atividade econômica. Por outro lado, o circuito do capital transcende as fronteiras nacionais e sujeita a economia

mundial a uma extensão geográfica muito maior, mas altamente integrada. Esta organização global do capital é articulada, gerenciada e integrada através de uma complexa rede de mercados e instituições, corporações multinacionais, organizações internacionais, grupos nacionais e Estados-nações (LEE & SCHMIDT-MARWEDE, 1993:495)<sup>30</sup>.

Nessa nova conjuntura mundial, os mecanismos de livre mercado se tornaram a forma de organizar a vida econômica, onde o indivíduo é privilegiado e a importância do Estado-Nação diminui. Paradoxalmente, vêem-se milhares de pequenos Estados serem criados e cidades tomarem para si responsabilidades que antes pertenciam aos Estados-Nação.

Acompanha, portanto, o processo de globalização, um processo de revalorização do local e, com isso, de democratização. A este último, inevitável importância é dado ao indivíduo na localidade, onde as pessoas representam a si próprias e todos são políticos<sup>31</sup>. Assim, o global flexibiliza-se no local.

Reservas feitas ao tratamento apologético, para não dizer apocalíptico, dado por Naisbitt à questão da globalização e suas conseqüências, são inquestionáveis as mudanças de ordem política e social que se processam por todo o mundo.

No que diz respeito ao papel do Estado e às mudanças ocorridas na filosofia política, o colapso sem precedentes na história do sistema de desenvolvimento econômico em vários países, dentre eles, o Brasil, como aponta Przeworski (1991)<sup>32</sup>, levou o mundo à uma busca desenfreada por modelos e estratégias que pudessem propiciar o desenvolvimento sustentável.

Por outro lado, falar da predominância do mercado, não é o mesmo que falar do enfraquecimento da ingerência do poder estatal na vida financeira e econômica de forma absoluta. De tal monta é a necessidade de uma atuação

30 - LEE, Roger & SCHMIDT-MARWEDE, Ulrich. Interurban Competition? Financial centres and the geography of financial production. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 17, number 4, December 1993, pp.492-515.

31 - Naisbitt chama isso de democracia "pós representativa" ou de livre mercado (1994:43).

32 - PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge : Cambridge University Press - 3ª ed. : 1993.

específica do aparelho estatal, que proliferam as parcerias entre os setores público e privado, enquanto instrumento de realização da nova realidade mundial (OSBORNE & GAEBLER, 1994 e PORTER, 1993). Portanto, em um mundo de crescente competição, o papel do Estado-Nação tem sido mantido, ainda que mais limitado.

Nas palavras de Peter Drucker (apud OSBORNE & GAEBLER, 1994:50):

*"Não estamos diante de um "desaparecimento do Estado." Pelo contrário, precisamos de um governo forte, vigoroso, muito ativo. Mas enfrentamos a escolha entre o governo extenso e impotente e o governo que é forte porque se limita a decidir e a dirigir, deixando o "fazer" para outrem. Precisamos de um governo que pode e deve governar. Isto é, não um governo que "faz", não um governo que "administra" - mas sim um governo que governa."*

Na trilha da globalização econômica, globalizaram-se, também, cultura, política, os principais temas da atualidade e as prioridades dos governos. Na outra ponta, o indivíduo, tribalizado, atuando cada vez mais em grupos. Vê-se, por fim, vendo recrudescer o desejo de autogoverno, tornando *"obsoleta a idéia de um governo central forte e figura importante da estrutura governamental"* (NAISBITT, 1994:40).

Discorrendo sobre o tema, Przeworski demonstra como *"a democracia oferece chances reais de competição dentro do panorama institucional, que emerge sempre de negociação"* (grifos meus), anunciando as mudanças políticas decorrentes da nova ordem mundial. Para dar suporte ao arcabouço institucional democrático, o tipo de modelo econômico necessário repousa nos mecanismos de alocação de recursos, mesmo que um sistema assim possa implicar em muita ineficiência e desigualdades. *"O sistema econômico mais racional e humano é aquele que se baseia em mercados regulamentados para a alocação de recursos, e no Estado para assegurar um mínimo de bem-estar social para todos"* (PRZEWORSKI, 1994).

Michael Porter<sup>33</sup> também se alinha com o dito por Naisbitt: as vantagens competitivas são criadas e sustentadas através de um processo altamente

---

33 - PORTER, Michael. The competitive Advantage of Nations. *Harvard Business Review*. Cambridge : Harvard University Press, March/April, nº 2, volume 68, 1990.

localizado. E, continua, afirmando que as "diferenças de valores nacionais, culturais, e de estrutura econômica, institucional e histórica contribuem para o sucesso competitivo". Além disso, Porter acrescenta que *"as localidades que se apresentam como uma atmosfera dinâmica e desafiadora são os que têm se mostrado bem sucedidos"* (1990:74).

Ainda, no que diz respeito à economia, vários autores corroboram esta idéia, especificamente no que diz respeito à questão do reaparecimento da localidade como foco e *locus* da nova configuração da economia global<sup>34</sup>.

Michael Storper e Edmond Preteceille estudam o fenômeno da globalização e seus reflexos locais, advertindo para a existência de modelos diversos para a reestruturação produtiva, diferenciando, dois processos de globalização. No primeiro, caracteriza-se pela hegemonia do setor financeiro, sendo a cidade apenas plataforma de aglutinação de empresas, conectadas às redes globais de informação, perdendo o seu papel de economia de aglomeração e surgindo em seu interior a dualização social. No segundo, é o circuito produtivo que comanda a inserção, abrindo alternativas para o binômio globalização e justiça social (in RIBEIRO & SANTOS (orgs.), 1994:14)<sup>35</sup>.

Para Celso Daniel (1994:292)<sup>36</sup>, a crise do Estado-Nação reflete a crise dos modelos de desenvolvimento, nutrida pelo processo de globalização da economia e da cultura e pelo fortalecimento da esfera local. Ao demandar a reformulação

34 - Ver também: HARLOE, PICKVANCE & URRY, 1990; AMIN, Ashi & TRIFHT, Nigel. Neo-marshallian nodes in global networks. *International Journal of Urban and Regional Research*, volume 16, number 4 : 571-87, december, 1992; EISENCHISTZ, Aram & GOUGH, Jamie. *The politics of local economic policy. The problems and possibilities of local initiatives*. London : Macmillan, 1993.

35 - Michael Storper desenvolve o tema referente à questão do desenvolvimento regional e local em vários estudos anteriores. A lógica das políticas de localização industrial estava de acordo com as necessidades centrais do sistema de produção fordista. Neste artigo, Storper que o sistema internacional detém o controle da dinâmica da industrialização local. Além disso, acrescenta Storper, um paradoxo efeito do sistema institucional tecnológico está aparecendo em vários lugares, uma vez mais, mobilizando endogenamente o local no sentido de recursos e técnicas de industrialização como condição fundamental para o sucesso na competição entre os mercados no mundo capitalista.

Storper cita, em outro artigo, uma nova forma de produção no mundo capitalista. A flexibilização da indústria é a nova ordem e as implicações para as políticas industriais são a promoção do crescimento de setores produtivos dentro de uma região ou em uma localidade, criando problemas que só serão resolvidos através de criações de instituições locais e de prática sociais (p. 435); Industrialization and the regional question in the third world: lessons of postimperialism; prospects of post-Fordism. In *Internacional Journal of Urban and Regional Research*, vol. 14, number 3, September 1990.

36 - DANIEL, Celso. Reforma Urbana e os desafios da gestão democrática da cidade. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & SANTOS Jr., Orlando Alves dos (orgs.) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1994, p. 291-307.



do Estado nacional, abre-se espaço para a redefinição no nível supra e subnacional, em especial na esfera local. Ou seja, o processo de globalização revigora o nível local.

Se, nos anos 70, como relatam Storper e Daniel (1994), foram criadas estratégias desenvolvimentistas para os Estados nacionais, baseadas em um planejamento econômico cujo eixo propulsor era o desenvolvimento de pólos de crescimento<sup>37</sup>, criando externalidades *hard e soft* do desenvolvimento (in RIBEIRO & SANTOS, 1994)<sup>38</sup>. Também deu-se nessa época a emergência de uma crise estrutural de modelos de desenvolvimento. No Brasil, entra em crise o modelo nacional desenvolvimentista. Nos anos 80 e 90, revigora-se o paradigma neoliberal, que preconiza o Estado mínimo e a liberdade econômica (DANIEL, in RIBEIRO & SANTOS, 1994:292).

Territorialização e desterritorialização forjam sistemas de produção globalizados e localizados, daí originando o termo *"glocalização"*. A principal dimensão do termo pode ser medida no comportamento das grandes empresas que mantêm uma base territorial tecnológica, muito embora estejam cada vez mais inseridas em redes de relações com outros núcleos territorializados e atividades desterritorializadas, muito mais fundadas em convenções do tipo interdependência não-comerciais, ou seja, a chave para que as cadeias comerciais funcionem adequadamente produzindo formas competitivas de atividade econômica, necessária para coordenar os diferentes atores que integram o sistema de produção (STORPER, in RIBEIRO & SANTOS, 1994:41-3).

A problemática, portanto, refere-se à nova localização das atividades econômicas ligadas a processos locais de crescimento econômico, sendo que

*"a busca de elementos endógenos na determinação destes fatores leva a crer que a alteração nas hierarquias espaciais se deve ao fato de novas conjunturas econômicas e sociais tornarem economicamente*

---

37 - Segundo Storper (1993:38) isto está relacionado às externalidades comerciais diretas, ou seja as externalidades de aglomeração.

38 - Externalidades *hard* são aquelas referentes às tecnologia de produção e relação insumo-produto e *soft* são "interdependências não-comerciais da economia local - regras de ação ou "convenções" e instituições locais de coordenação situadas nas práticas econômicas locais e não impostas aos atores desde cima".



*atraentes certos tipos de espaço, antes secundários e determinados”* (AYDALOT, 1981, apud AZEVEDO, 1993).

Distingue-se, na verdade, o reagrupamento de pequenas e médias empresas em redes de cooperação de consumo, limitado, diversificado e instável, que concede vantagens competitivas às empresas quando organizadas em redes locais de produção (PIORE & SABEL, 1984, apud AZEVEDO, 1994), identificando uma nova geografia econômica espacial à transição do modelo de produção de massa para o modelo de especialização flexível. Neste momento, se formam as redes sociais de produção (HARVEY, 1992:115-77).

Nesse sentido, os agentes econômicos integram-se em um projeto econômico coletivo local, inserido na lógica da localidade (AZEVEDO, 1993:103), dando origem à reinterpretação do conceito marshalliano de *“distrito industrial”*.

Segundo Marshall (1906, apud AZEVEDO, 1993:103), o fenômeno de concentração de indústrias do século XIX se dava em função de economias externas de aglomeração, criando uma atmosfera industrial (*industrial atmosphere*), termo usado para designar um ambiente favorável ao desenvolvimento de empresas em localidades que concentrassem recursos humanos, tecnologia, mercado. A aglomeração industrial local seria o fator vital que permitiria a multiplicação dos benefícios do crescimento econômico, propiciando rendimento coletivo ou efeitos de sinergia.

Amin e Thrift (1992:573) ao abordarem a teoria da localização e a emergência do local, frente ao fenômeno global, mostram um retorno para o distrito industrial marshalliano, mas destacam que as características sócio-culturais são cruciais para a formação de aglomerações locais. Comentam que esta nova tendência de retorno a uma teoria da divisão do trabalho empresta ao conceito de especialização flexível uma explicação à transição para uma nova era de produção localizada e desintegrada verticalmente, cujo argumento chave é o crescimento irreversível, determinado pela soberania do consumidor, pela volatilidade do mercado e pelo encurtamento do ciclo de vida dos produtos (1992:572).

Neste sentido, a horizontalização da divisão do trabalho entre unidades independentes, mas interligadas, implica em confiança na inovação técnica, emprego de múltiplas propostas e equipamento mais flexível, eliminando o desperdício na produção e oferta de produtos.

Esta mudança na produção reflete-se num retorno ao lugar, pois implica em uma volatilidade e inovação da produção muito ligada ao nicho de mercado onde estão inseridas as empresas, uma vez que se cria uma relação de dependência na proximidade local entre os diversos agentes envolvidos.

Se a aglomeração oferece uma série de vantagens para um sistema horizontalizado e descentralizado, a redescoberta da importância da localidade estabelece um novo padrão como elemento de ligação e relacionamento entre consumidores e produtores e influencia na redução de custos.

Mas, a teoria marshalliana é insuficiente para explicar exemplos como os de Milão, Londres, Frankfurt e Paris, dentre os casos estrangeiros; Curitiba, Ribeirão Preto, entre os nacionais, cujo não estão relacionados às tendências marshallianas. Tampouco, explica casos como os de Birmingham, Turim, Grenoble, exemplos de sucesso da localidade, ou outras áreas rurais onde o capitalismo intensificou-se e com a descentralização de serviços mostram uma nova característica da retomada do local, ou seja a busca de melhor qualidade de vida, contrastando com a lógica da flexibilização. Ao assumir que esta teoria da localização pode ser aplicada integralmente, restringe-se a atuação dos governos locais, ignorando as peculiaridades de cada localidade, elemento que não se pode desprezar (AMIN & THRIFT, 1992:573-4).

Argumentam, ainda, Amin e Thrift, que a diversidade de geografias industriais surge da combinação de diferentes elementos, tais como os agentes sociais envolvidos, a cultura organizacional, as circunstâncias macro-econômicas. Os distritos industriais são fruto de uma economia mundial, internacionalizada e sob os efeitos de poderes corporativos e a atmosfera de que fala Marshall é fundamental para entender a dinâmica de desenvolvimento da localidade. Mas é inevitável ponderar que os fenômenos de descentralização e horizontalização não são processos meramente locais, pois estão coordenados de acordo com a

lógica global e não restritos aos laços locais. Ou seja, os agentes não são livres, apesar da relativa autonomia do local.

Em um mundo em que o equilíbrio entre poder do Estado e das corporações parecem volatilizar-se, mas que ao mesmo tempo as corporações não conseguem definir a direção da nova ordem mundial, dada a instabilidade das alianças e aos interesses contraditórios, sente-se a fragmentação de forma mais intensa, como um contraponto às coalizões mundiais, aos problemas de interação social, necessária para acumulação e para as dinâmicas globalizantes que se alteram constantemente. (AMIN & THRIFT, 1992:575-6).

Este evento mundial impõe uma ordem econômica descentralizada, mas não desnucleada, pois as crenças coletivas são os pontos onde se firmam as idéias e determinações das estruturas locais, exigindo centros de autoridade, centros geográficos onde haja aglomeração e interação entre empresas, instituições e grupos sociais agem no sentido de gerar e reforçar a atmosfera industrial que nutre a estrutura para propiciar vantagens competitivas na produção global. Isto poderia explicar porque a nova localidade aparece coordenada com a valorização da comunidade local, pois é um fator para propiciar a supremacia da indústria (AMIN & TRHIFT, 1993:577). Neste sentido, sendo o local um centro de interação, torna-se em si um novo agente e as políticas locais revestem-se de importância no direcionamento da comunidade, através da valorização das funções e recursos locais.

É neste espaço delimitado por relações sociais e por interesses multinacionais onde ocorrem as principais ligações da vida quotidiana com as estruturas do poder instituído, que se sentem mais efetivamente as mudanças que ocorrem na estrutura econômica e na política mundial. É nesse *locus* privilegiado, também, onde se sentirá mais pragmaticamente a reestruturação de uma nova filosofia da administração, encetando para uma nova postura do governo local: uma postura mais preocupada, mais atuante, mais inovadora: uma atitude empreendedora.

### **2.3. O ideário empreendedor e sua desconstrução crítica**

Hoje parece ser consensual que é preciso ter um governo (central, regional ou local) mais criativo e ousado, no sentido de criar e usar as oportunidades para promover o desenvolvimento. No caso de um governo local, este pode até mesmo influenciar o governo central a mudar a atitude e ser mais eficiente e competitivo para aumentar a lucratividade de setores industriais. Ou seja, é um “governo empreendedor” imbuído do espírito inovador, - que opta pela terceira onda, e não pelo “simples corte de verbas e despesas, normalmente nos setores sociais, ou pelo aumento dos impostos” -, que será objeto deste trabalho (OSBORNE e GAEBLER, 1994:20 e HARVEY, 1989).

Como diz Dowbor (1994)<sup>39</sup>, afirmar que um governo deve seguir uma linha de atuação empreendedorística, no sentido meramente empresarial e privado, é simplificar o tema, uma vez que o proprietário desta empresa é o público, exigindo uma administração democrática.

Indubitavelmente essa nova postura gera mudanças no paradigma estabelecido para o governo local. A conotação dada ao empreendedor remete a um governo catalisador e que se orienta pelo mercado. Ou seja, um governo que altere o binômio “coletar impostos e prestar serviços”, tão característica da visão que se tem da atividade governamental (OSBORNE & GAEBLER, 1994:27).

Assim, para construir este novo governo responsável por mudanças efetivas na esfera pública, mister redefinir a atividade governamental em si, qual seja de que o governo local tem uma função catalisadora e facilitadora, com capacidade de definir os problemas para reunir os recursos que os outros, no caso, o setor privado, usarão para resolvê-los (OSBORNE & GAEBLER, 1994:28)<sup>40</sup>.

Esta nova postura exprime-se em essência por um governo empreendedor, cujas características mais marcantes são o incentivo ao diálogo, a transparência

---

39 - DOWBOR, Ladislav. Govenabilidade e Descentralização. *Revista de Serviço Público*. Rio de Janeiro, 1994:109-112.

40 - A postura anteriormente aceita era de que a arrecadação tributária daria conta das demandas sociais, com a crise fiscal, altera-se esta equação, dizem Osborne e Gaebler.



das metas a serem alcançadas e a busca de alternativas que diferenciem a prestação de serviços ao público. Ou melhor, é dar a garantia de que os serviços serão prestados, como diz Cuomo, prefeito de Nova Iorque (apud OSBORNE & GAEBLER, 1994:31).

Para perpetrar esse novo governo, é inevitável a mudança de simples gerenciamento da cidade para o empreendedorismo, ou como dizem Osborne e Gaebler, o governo deve *"navegar em vez de remar"*. Isto identifica um Estado que *"navega melhor se forem outros a remarem"*, indicando que o setor público dará o rumo da coisa pública, em uma sociedade que tem uma grande demanda por um governo que dirija e coordene os diversos grupos de interesses, adotando objetivos e estratégias, que não requeiram tantos recursos, mas atitude de liderança. Separa-se, assim, a prestação de serviços da formulação e decisão sobre as políticas propriamente ditas (OSBORNE & GAEBLER, 1994:32-6).

Ora, o que propõem Osborne e Gaebler, é um governo voltado para o mercado seguindo regras da competição capitalista que, em última análise, é conforme o proposto por John Naisbitt, Michael Porter, Peter Drucker e Alvin Tofler. O governo empreendedor proposto por Osborne e Gaebler tem um comportamento muito próximo ao comportamento de mercado, pois estabelece a exploração de nichos do mercado para garantir novas fontes de receita e de lucro. Para eles, o lucro funciona como uma estratégia, que orienta o governo e está a serviço da demanda pública, alavancando as políticas públicas em uma época de franca resistência aos impostos (OSBORNE & GAEBLER, 1994:213-6). Voltar-se ao mercado significa, também, assumir o papel de facilitador e intermediário, estruturando o mercado e orientando os agentes privados a tomarem decisões. Com tal política de assessoria ao setor privado, o setor público muda a faceta intervencionista do Estado e passa a talhar as alianças com objetivos coletivos<sup>41</sup>.

A interação de diferentes personagens políticos bem como a transferência de responsabilidade para a comunidade são alguns dos passos na consecução do

---

41 - Estabelecer regras de mercado, fornecer informações aos consumidores, criar ou aumentar a demanda, catalisar os fornecedores do setor privado, criar instituições no mercado para preencher vazios com a formação de novos setores e compartilhar o risco do aumento da oferta, entre outras atuações do setor público, pode incrementar a atuação do setor privado (OSBORNE & GAEBLER, 1994:309 e 323).



novo governo. O envolvimento dos atores sociais é imprescindível. Evita os procedimentos burocráticos estabelecendo um padrão de participação que muda as expectativas populares, infundindo mais confiança, pois as pessoas estão participando da busca de soluções. Isto ocorre com a criação de conselhos, por exemplo. A transferência de responsabilidade implica ainda na melhoria dos serviços, porque as comunidades têm maior obrigação para com os seus membros do que os profissionais e compreendem melhor os problemas que as afligem, dando atenção aos membros de forma diferenciada e sendo mais flexíveis e criativos que as burocracias. Necessário dizer que, com isso, concomitante com a redução dos custos (OSBORNE & GAEBLER, 1994:68-71), coexiste uma tendência a incitar a participação popular através da delegação de poderes, viabilizando-se a democratização dos serviços públicos<sup>42</sup>.

Na seqüência, outro princípio formador de um governo empreendedor é a abertura à concorrência, opondo-se ao monopólio da prestação de serviços públicos, quer seja por parte do setor público, quer seja do privado, intra ou extra-governamental. Com isso, obtém-se mais resultados com menos recursos, obrigando os monopólios a atenderem mais adequadamente às necessidades dos clientes e encorajando a busca de saídas inovadoras (OSBORNE E GAEBLER, 1994: 84-9).

A desburocratização e a orientação por missões, ao invés de regulamentos, que se tornam obsoletos com o tempo e são muito previsíveis é outra característica do governo reinventado. A vida real exige adoção de medidas que se adequem a cada situação. As missões deixam os administradores com maior autonomia, aumentando o moral e liberando a criatividade. Por outro lado, simplificam o orçamento por serem mais pontuais e deixam o legislativo mais livre das questões micro-administrativas, como a decisão de etapas inferiores, que emperram a implementação de políticas (OSBORNE e GAEBLER, 1994:33).

Um governo direcionado por missões está por sua vez mais interessado em resultados, o que significa que não pode perder de vista os objetivos finais de

---

42 - Ver também DANIEL, Celso. As administrações democráticas e populares em questão. *Espaço & Debates*, São Paulo : Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano X, nº 30, 1990, pp. 11-27.

uma política. De forma que, ao invés de se preocupar com o número de leitos de um hospital, a preocupação deveria se concentrar nas saídas de pacientes deste mesmo hospital. Muda-se o enfoque da avaliação propriamente dita, de voltada para equipamento e recursos, para *performance* ou seja, para resultados concretamente obtidos (OSBORNE & GAEBLER, 150-1).

Justifica-se, também, o incremento recebido pela política de cobrança de taxas por serviços considerados bens de uso privado, ou seja, bens cujo usufruto é individual e excludente, cobrando por serviços daqueles que os usam. A cobrança de taxas gera recursos ao mesmo tempo que diminui a demanda por serviços públicos, permitindo que outros programas sejam subsidiados (OSBORNE & GAEBLER, 1994:224).

Segundo Osborne e Gaebler, existem nichos de mercado dentro do setor público, tais como os sistemas de saúde, educação e treinamento de pessoal, que funcionam como mercados dentro do setor público(1994:337). Interpretar tais setores como nichos de mercado significa uma mudança no paradigma desse mesmo setor.

A perspectiva de mercado traz embutida a idéia de investimento, que significa mensurar os gastos públicos como se fossem investimentos privados, poupando dinheiro, ao invés de o gastar, e agir como um investidor, que busca antecipar retornos e resultados a longo prazo<sup>43</sup>. Para isto, é preciso transformar os administradores em empreendedores, o que só ocorre se houver participação nos lucros, incentivando-os na busca de melhores investimentos, na correta identificação dos custos reais, diretos e indiretos, dos serviços.

As mudanças para cunhar o novo governo implicam, ainda, em incisões na filosofia administrativa. Mudar de uma postura saneadora de problemas para preventiva, alterando a visão que faz o governo *"em vez de antecipar as oportunidades e problemas futuros, caminhar, tropeadamente, de uma crise para outra"* (TOFLER, apud OSBORNE e GAEBLER, 1994:242). Previsibilidade e

---

43 - Os exemplos de investimentos citados são da Flórida e de Santa Clara. Existem também exemplos negativos, como o caso de Orange County, onde prefeito fez altos investimentos no mercado de capital e agora a cidade teve que decretar falência.

planejamento estratégico são os cortes importantes para a reinvenção do governo. Naturalmente, implicam em mudar a participação dos grupos de interesses que pressionam os governos e as autoridades para que tomem decisões em prazos mais exíguos, em troca de decisões com resultados a prazos mais longos, mas mais eficazes (OSBORNE & GAEBLER, 251-6).

Eficácia também se obtém por um sistema mais ágil de tomada de decisões e pela responsabilização dos agentes envolvidos:

*“Uma das maneiras é tentar fortalecer, ainda mais, o centro governamental, concentrando mais e mais políticos, burocratas, especialistas e computadores, no afã, desesperado, de suplantar o crescente aumento da complexidade; a outra é começar a reduzir a carga de decisões, compartilhando-a com outras pessoas, permitindo que a decisão seja tomada por escalões inferiores, ou na periferia, livrando da tarefa o já esgotado e ineficiente centro de decisões”* (TOFLER, apud OSBORNE & GAEBLER, 1994:274).

Isto significa que descentralização também está no cerne deste novo governo, flexibilizando-o, tornando-o mais eficiente, mais inovador, e mais comprometido através do trabalho em equipe e políticas de valorização do pessoal.

Finalmente, a verdadeira “*revolução empreendedora*” nos moldes propostos por Osborne e Gaebler (1994:354-5), trará sempre as seguintes características:

*“o momento crítico, quer seja político ou econômico; a presença marcante de um líder, normalmente carismático; a existência de uma infra-estrutura cívica sadia - que inclui a participação de cidadãos, organizações comunitárias, empresas e órgãos de comunicação social comprometidos com o bem-estar público - ; visão e objetivos compartilhados por todos os envolvidos no processo de mudança; confiança; recursos oriundos de fontes externas; e, existência de um modelo de sucesso”.*

Em última análise, dizem os autores, o teste definitivo para a avaliação de um governo seria a reeleição, pois é indicação e recompensa para a boa *performance* (OSBORNE & GLAEBER, 1993:151).

Edward Wheeler (1993:183-200)<sup>44</sup> também elenca alguns pré-requisitos para que se renove o setor público de forma incisiva e bem sucedidas. Entre eles, um

---

44 - WHEELER, Edward. *Government that works*. Jefferson : North Carolina : McFarland & Co. Inc., 1993.

pré-requisito para sucesso é garantir o apoio da comunidade. *"Public support is not coincidental"*, afirma. Os meios de construir o apoio popular dependerão das necessidades da comunidade.

Ao analisar políticas adotadas em vários setores, Wheeler conclui que muitas delas não teriam sido possíveis sem que alguém, normalmente aquele que vai implementar a política, demonstrasse estar realmente envolvido com o programa a ser desenvolvido. São "alavancas básicas" (*primary movers*), ou seja, pessoas que dão anteparo para os programas através de apoio pessoal e financeiro, sem descanso.

Wheeler afirma que, sobretudo, é necessário que aqueles que irão aplicar o programa tenham vontade de mudar o *status quo* vigente. Ou seja, mudar os procedimentos desenvolvidos e conservados por anos a fio, mas que as pessoas relutam em mudar.

A implementação de novos procedimentos depende do apoio do pessoal responsável por tais mudanças e, usualmente, desafiam o ceticismo dos agentes responsáveis pelas mudanças, pois interferem em redutos de poder no qual essas pessoas estão entrincheiradas. A realocação de pessoal e a redistribuição de poderes injustificada não seria bem recebida. Portanto, um trabalho anterior com as bases é indispensável. Solicitando a participação e a opinião dos atores públicos e funcionários, permite-se que os problemas sejam identificados mais rapidamente e mais rapidamente atacados. Esta postura mostra o reconhecimento pelo trabalho e o valor do funcionário, angariando seu apoio.

Osborne e Gaebler acrescentam que se houver a simplificação do sistema, permite-se transparência ao cliente, garantindo ao cidadão trânsito pelas possibilidades disponíveis sem ter que se envolver com a burocracia que se oculta atrás delas (1994:210).

Mas erigir um novo governo implica em mudanças estruturais em todas as esferas de poder, incluindo códigos, posturas e procedimentos em desacordo com a nova filosofia ou programa a ser implementado e mostrando a importância das alianças, como, por exemplo, com o legislativo, único capaz de alterar a legislação vigente.



Como última estratégia para mudar o *status quo*, haveria que construir um programa de comunicação e informação, através de campanhas publicitárias divulgando os programas e seus benefícios, ou campanhas educacionais sugerindo participação e averiguação populares.

Wheeler (1993:187-189) comenta que um programa assim pensado deve atingir as causas dos problemas e não só seus sintomas. Neste caso, coordenar uma abordagem muito ampla pode ser uma tarefa pouco desejável que dificultaria a solução do problema, diluindo os esforços. Uma política mais pontual, ou movida por missões, como concorda Osborne e Gaebler, seria melhor sucedida e mais efetiva.

Quanto à administração do programa, é importante articular estratégias e finalidades para atingir os objetivos de forma progressiva e evidente, desmistificando a idéia de que somente políticas sofisticadas, com extensas previsões e pesquisas de mercado podem garantir o sucesso de uma política (WHEELER, 1993:189). Saber agir estrategicamente, conciliando os diversos atores sociais, é imprescindível para o sucesso de um programa.

Reconhecendo o empreendedorismo como uma forte tendência dos governos locais, Harvey (1989) e outros autores apresentam um análise mais crítica e fazem um contraponto com o apresentado por Osborne e Gaebler.

Este governo teria, segundo Harvey, características que parecem ser fundamentais. Tais características teriam como peça central a realização de parcerias entre o setor público e o setor privado, integrando o poder local e as forças capitalistas locais num esforço de atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos e novas fontes de emprego<sup>45</sup>.

Mas, se parece incontrolável a ingerência do capital nesta nova onda localizante, por outro lado, sua formulação, invocaria uma faceta especulativa, opondo-se ao desenvolvimento coordenado. Numa visão pessimista, o

---

45 - Nos Estados Unidos essas parcerias perderam forças quando os governos locais tentaram controlar as manifestações com programas sociais direcionados à população carente. Neste caso, o papel do governo local enquanto facilitador do desenvolvimento econômico falhou e os empreendimentos eram "sacrificados" devido às pressões da comunidade local (DAVIES apud HARVEY, 1989:7).



empreendedorismo preocupado somente em atrair o capital teria um viés extremamente especulativo na construção do lugar, pouco interessado em um escopo imediato de melhoria da qualidade de vida (HARVEY, 1989:8).

Uma outra consequência, danosa para a coisa pública e que caracteriza a atual fase de negociação entre setor público e privado seria que o poder público acabaria arcando uma vez mais com os riscos de um investimento, enquanto o setor privado, muito mais *risk-averse*, evitaria qualquer precipitação e investimento de retorno incerto por parte do setor privado. Além disso, as parcerias público-privado ao se utilizarem dos recursos públicos para subsidiar a permanência e afluência de negócios para a cidade, estariam onerando a classe trabalhadora que paga para receber melhores serviços. A abordagem empreendedora mostrou, em determinados casos, que por ser extremamente orientada pelo mercado e pela propriedade, uma vez que o objetivo é atrair, em última análise, pequenas e médias empresas, acaba por fazer o setor público assumir os custos da produção (HARVEY; 1989:12).

Ainda, outro aspecto da articulação empreendedorística do governo local, seria uma feição mais auto-centrada, ou seja, voltada para suprir as necessidades da localidade, concentrando-se nos problemas locais e trabalhando sobre uma jurisdição particular, implementando somente as melhorias de condições de vida. Isto não quer dizer que haveria, necessariamente, um aumento na aplicação de recursos em políticas sociais. Ao contrário, às vezes, à medida que o subsídio para os negócios e a produção aumenta, diminui a aplicação para as áreas sociais<sup>46</sup>.

Talvez o espírito de reinvenção, proposto por Osborne e Gaebler, seja o de reformular as parcerias, repensando a cooperação. Nesse repensar, "neoliberalizante", reorganizar-se de acordo com o mercado, como se as cidades fossem empresas, reduzindo a possibilidade de risco. Na verdade, seria interiorizar o espírito de mercado no sentido de dar um nova ordem

---

46 - Ver OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor. Capital, força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos*, São Paulo : CEBRAP, nº 22, outubro, 1988.

mercadológica do produto "serviços", tendo em vista o cliente, o cidadão, consumidor final deste produto.

Harvey, ao tentar sistematizar essa nova atitude do governo local, descreveu quatro estratégias básicas de atuação no sentido de se tornar um governo empreendedor. Mais do que nomear políticas ele definiu as estratégias de acordo com uma visão crítica do sistema capitalista. Tais ações estratégicas, não exclusivas e únicas, englobam uma infinidade de técnicas e instrumentos e são abordadas por outros autores (REESE, 1993; OSBORNE & GAEBLER: 1994:31; HARVEY, 1989)<sup>47</sup>.

As ações estratégias elencadas por Harvey (1989), que envolvem diversos dos instrumentos, podem ser analisadas de acordo com quatro grandes categorias:

1 - Explorar vantagens competitivas particulares de uma dada localidade para produção de bens e serviços, garantindo, assim, uma melhor posição, com relação à divisão internacional do trabalho.

Isto se daria através da criação e do aproveitamento das vantagens criadas por investimentos públicos e privados na infra-estrutura física e social, fortalecendo, com isso, a base econômica local. Também aqui teríamos os investimentos diretos para estimular a aplicação de novas tecnologias.

Apenas à guisa de ilustração, Laura Reese (1993 e 1994) também estuda as estratégias de um governo local para promover o desenvolvimento econômico. Em seu estudo sobre 1.106 localidades americanas (967 cidades e 139 condados), Reese sistematiza as intervenções realizadas no nível local,

---

47 - Dentre os instrumentos elencados por Osborne e Gaebler encontramos três categorias: os tradicionais, os inovadores e os de vanguarda. Dentre os primeiros temos: a criação de normas locais com sanções; regulamentação e desregulamentação; monitoramento e investigação; licenciamentos; política tributária; doações; subsídios, empréstimos; e, garantia de empréstimos e contratações.

Dentre os elencados na segunda categoria, temos: as franquias; parcerias públicas-privadas; empresas quase públicas (para-governamentais; empresas públicas; compras, seguros, recompensas; alterações na política de investimento público; assistência técnica, informação recomendações; voluntários, vales; taxas de impacto; catálise de esforços não-governamentais; junção de esforços com líderes não-governamentais; e, discussão.

Finalmente, na categoria de vanguarda, encontram-se: "semeadura" de dinheiro; investimentos acionários; associações voluntárias; co-produção ou auto-ajuda; arranjos *qui pro quod*, gerenciamento de demanda; venda troca ou uso de propriedade; e, reestruturação do mercado.

identificando categorias de incentivos de desenvolvimento econômico, estabelecendo tipologias parecidas com as de Gaebler e Osborne<sup>48</sup>.

2 - Melhorar a posição competitiva com respeito à divisão espacial do consumo. Esta estratégia baseia-se em trazer mais dinheiro para a região, aumentando o consumo, por exemplo, através do turismo e da instalação de atrações na localidade, como parques e *shoppings*.

Implica em competir pelo poder de consumo da população. Se por um lado, isto significa dar maiores opções de consumo, por outro, significa aumentar a qualidade de vida, uma vez que há um surpreendente incremento nas práticas de diversão e entretenimento, advindas com a renovação urbana, mesmo e principalmente numa época caracterizada pela recessão e pelo desemprego.

Sobretudo, diz Harvey (1989:9) *"a cidade tem de ser um lugar inovador, excitante, criativo, um lugar seguro para viver ou visitar, para aproveitar, jogar ou consumir"*.

A promoção de eventos culturais e artísticos é outra estratégia utilizada pelo governo local, pensada para atrair consumidores e, que ao mesmo tempo, traz de

---

48 - REESE (1994:498) classifica como incentivos financeiros e instrumentos de *governance*, desde isenções tributárias até doações de propriedade para empresas interessadas em investir no local, demonstrando que ocorre um padrão similar nas cidades em que desenvolveu pesquisa no estado de Michigan. Em sua categorização da análise de 967 cidades americanas, observa que as atividades urbanas no sentido de incentivar o desenvolvimento econômico que se repetem naquelas localidades, podem ser divididas em quatro categorias básicas: atividades de *marketing*, atividades de regulação do uso da terra e da propriedade; atividades financeiras; e, atividade de provisão de infra-estrutura e serviços. A autora elenca como iniciativas: isenção fiscal, doação de terrenos, etc. Dentre as atividades de *marketing*, aparecem tanto as atividades mais tradicionais, como a produção de folheteria, visitas a empresas que possam ser futuras interessadas em se instalar na localidade; promoção da cidade junto a firmas estrangeiras. No grupo das atividades financeiras, predominam as isenções de impostos parcelamentos e incentivos fiscais, com destaque para três tipos de incentivos: empréstimos (empréstimos diretos; subsídios e garantias); incentivos fiscais (isenções e abatimentos), e um terceiro, que seriam incentivos financeiros para investimentos (parcerias em projetos de desenvolvimento; doações de terrenos e edifícios; e compra venda e *leasing* de negócios. O estudo de Reese nota que os instrumentos de *governance* e infra-estrutura podem ser incluídos na primeira estratégia apresentada por Harvey. Dentre eles, podemos arrolar: desregulamentação; preservação; serviços e transporte; incentivos para preservação histórica de bairros e fachadas; melhoria, na circulação, dos estacionamentos; facilidades para os pedestres; e outras melhorias estéticas; e coleta de lixo e limpeza. Também são fatores incluídos nesta categoria, a redução de legislação e zoneamento.

Demonstra, também, que raramente um grande investimento ou projeto em qualquer área ou parte do mundo ocorre sem que haja generosas ofertas por parte do governo hospedeiro, levando a possibilidade de simbiose a transformar-se em amargoso parasitismo. Desnecessário dizer das economias de escala, dos efeitos da aglomeração e da organização eficiente, que proporcionam atração e formação de um novo pólo de serviços. Assim configurado, não só atrairia consumidores, como também novos investimentos, dadas as benesses da aglomeração, que esparramam seus efeitos num raio muito mais amplo do que o da simples localidade, trazendo atividades outrora inexistentes e incentivando as nativas.

Também Osborne e Gaebler (1994: 213-230) identificam também técnicas de atuação em busca de lucro, levantando recursos mediante cobranças de taxas.

volta a crença das pessoas em si mesmas e na comunidade em que convivem, tornando-se o símbolo de uma comunidade dinâmica.

A atração de pessoas tem que vir acoplada a uma outra estratégia, que é a do *marketing* urbano, ou seja, a cidade comercializa o seu lugar, que, como no mundo da moda, tem o signo da pressa e da rapidez, mas também tem o estigma do efêmero e do contraditório, diz Harvey.

Mostra-se a cidade e suas qualidades como se fosse uma vitrine e, à exposição, a qualidade de vida num cenário armado. Acirra-se a competição através de instrumentos que lhe são auferidos no regime de mercado. Contudo, pode, por oposição, ajudar a formar uma solidariedade social, orgulho cívico e identidade, carregada pela lealdade ao local, permitindo mesmo um refúgio em um mundo onde o capital não conhece fronteiras, enquanto explora um emergente e *"conspícuo consumo onde dantes havia um mar de recessão"*.

3 - Sedar funções de comando em áreas estratégicas: altas finanças, governos regionais e central e processos informativos, inclusive da mídia, que embora demandem recursos, primam pela circulação rápida de informações.

Investir em transporte e comunicação normalmente são atitudes que caracterizam esta faceta do novo governo empreendedor, bem como a provisão de escritórios e lugares devidamente abastecidos, reduzindo os custos e o tempo das transações das empresas do setor privado e proporcionando a elas completo domínio de serviços informatizados. Provendo tal infra-estrutura, o governo contribui para a construção da cidade pós-industrial, que é, predominantemente, exportadora de serviços e de informações.

4 - E, finalmente, abrir e garantir canais que permitam a redistribuição de recursos excedentes do governo central, estadual ou regional.

Da mesma forma que se constrói um sistema de sustentação local, Harvey desconstrói tal modelo empreendedorístico, alegando, entre outros problemas, que esta nova voga teria um traço de temporalidade e efemeridade.

A primeira crítica que Harvey faz é que toda localidade tem que ser visualizada dentro de um contexto regional e nacional. Portanto, dependente de ações e



reações, senão dos parceiros de situação, pelo menos, do contexto em que se insere. A atuação e o desempenho de um governo não depende somente dele. As diferenças entre as cidades alteram as posturas de cada governo e podem gerar padrões diferenciados de aliança.

Segundo, continua Harvey, a atitude empreendedora de um governo ao focar somente as políticas para o desenvolvimento econômico do local, incentivando projetos econômicos que poderiam propiciar melhorias nas condições de vida dos trabalhadores de uma jurisdição particular estaria beneficiando a população. Entretanto, ao focar investimentos e desenvolvimento econômico, o governo muitas vezes o faz com a construção especulativa da localidade com objetivos políticos e econômicos imediatos, produzindo efeitos perversos de organização espacial.

Outro efeito disso é o encorajamento de atividades que incrementam o valor da terra e da propriedade, aumentando o valor venal e a base de impostos; que, por outro lado, pode aumentar a circulação de receitas e o emprego no local.

Neste caso, Harvey afirma que a atitude empreendedorística que só se orienta para a provisão de um bom clima para negócios, reforçando a importância da localidade como sítio de regulação da provisão estrutural e infra-estrutural, das relações de trabalho, de controles ambientais e mesmo de políticas de impostos, estaria *tête-a-tête* com o capitalismo internacional. E uma vez que o capital tende a ser cada vez mais móvel, segue-se que os subsídios locais para o capital aumentarão enquanto a provisão local para os pobres diminuirá, agravando a distribuição social da renda. Os recursos seriam então canalizados para a construção de toda a sorte de atrações para trazer o capital para a cidade, declinando qualquer apreciação dos projetos sociais, respaldando-se na teoria do *trickle down*<sup>49</sup>, processo perverso que contribui para aumentar a disparidade entre riqueza e renda, e aumentar o empobrecimento.

---

49 - Arndt, H. W: - The "Trickle Down" Myth; Economic Development and Cultural Change. 32:1 (Oct. 1983, 1-10). Teoria de desenvolvimento que prevaleceu nos anos 50 e 60, na qual desenvolvimento é visto como um fenômeno puramente econômico, e que argumenta que ganhos rápidos advindos do aumento do PIB e da renda per capita trazem benefícios para as massas na forma de empregos e outras oportunidades. Ou seja, o crescimento automaticamente "pingaria" para as classes mais pobres. Isto implica em um fluxo vertical dos ricos para os pobres que aconteceria automática e espontaneamente.



Quando o setor público absorve o risco que deveria ser ônus do setor privado, está diminuindo os custos para a localização do capital e tornando-o cada vez mais móvel. E na mesma medida que a localidade se torna o *locus* de regulação das relações trabalhistas, contribui para aumentar a flexibilidade dos mercados de trabalho (HARVEY, 1989:11), facilitando, inclusive a transição entre um sistema de produção fordista para um mercado baseado em uma forma mais aberta e flexível (HARVEY, 1989:12).

Isto ocorreria em decorrência do financiamento de empreendimentos privados, para os quais o governo local estaria desviando verbas do orçamento para captar o capital cada vez mais móvel, produzindo grande polarização na distribuição da renda (HARVEY, 1989:12). Os governos locais não teriam, portanto, meios para resistir a esta lógica capitalista, na qual a competição opera como uma lei coercitiva forçando a diminuição da responsabilidade social e a provisão de bem-estar (HARVEY, 1989:13).

Reese (1994) também analisa o desenvolvimento econômico local através do enfoque dado por Eisinger<sup>50</sup>, que distingue dois tipos de incentivos: os do lado da demanda e os do lado da oferta. Os primeiros favorecem o lado da demanda e são superiores no promover o desenvolvimento econômico, pois se destinam a fortalecer e encorajar novos desenvolvimentos e investimentos de capital, estimulando diretamente a demanda por produtos locais e induzem os empresários locais a assumirem mais riscos. Os segundos são aqueles que diminuem o preço dos custos empresariais para montar um negócio, em uma dada região, atraindo mais capital móvel.

Segundo a autora, os incentivos do lado da demanda, têm um impacto maior no desenvolvimento do que os do lado da oferta, pois investem em “capital humano”, em tecnologia e em qualidade de vida. As técnicas de demanda incluem: apoio à pesquisa e desenvolvimento; apoio a pequenas empresas; uso de estratégias para criação de empregos; financiamento de capital de risco;

---

50 - EISINGER, P. K.. *The rise of entrepreneurial State*. Madison : University of Wisconsin Press; 1988. Apud REESE, Laura. The role of countries in Local Economic Development. In *Economic development Quartely. Ter Journal of American Economic Revitalization*. :Sage Periodicals Press. Vol. 8, number 8, February, 1994.

assessoria para empresários e novos negócios, configurando uma abordagem que permite que o governo tenha um papel ativo na identificação e desenvolvimento de mercados e firmas, auxiliando-as na criação e expansão das empresas locais.

Por sua vez, os incentivos do lado da oferta, dentre eles, incentivos tributários; isenções; investimento em infra-estrutura; zoneamento; formação de distritos industriais; financiamento de dívidas, ainda são preferidos pelas localidades. Apesar de reduzirem os custos para o setor privado, tendem a aumentar a competição local e os custos para a comunidade, fazendo o capital tornar-se mais móvel. Além disso, parece ser consensual que os impactos locacionais ocorrem apenas depois que as firmas já selecionaram uma região, enquanto que os governos continuam a fornecer mais benefícios que necessários, aumentar a competição entre as cidades, mesmo que isso constitua somente uma pequena porção dos custos empresariais.

Ainda segundo Harvey (1989:12), a criação de empregos encoraja a formação de um setor informal como forma de sobrevivência urbana, resgatando atividades manufatureiras outrora em declínio. Tais atividades, por serem mal remuneradas, aumentam a distância entre os setores pior e melhor assalariados da sociedade, intensificando a pobreza urbana. Ocasionalmente, assim, a formação da cidade dual, com a regeneração da área central, rodeada por um mar de pobreza e, permitindo o advento de consequências macro-econômicas perigosas como impactos regressivos na distribuição da renda, volatilidade dentro da rede urbana e efemeridade dos benefícios.

As iniciativas, quando simplesmente copiadas de outra localidade, tornam-se efêmeras: a proliferação de milhares de centros de convenções, de *shopping centers*, estádios e parques têm sido a marca registrada dos movimentos inovadores. Aparentemente, as cidades não têm opção a não ser se render a este mecanismo de inovações, participando de um jogo de alianças, num processo cujas marcas são moda e efemeridade, onde não se cria estabilidade para dar continuidade e sustentabilidade ao desenvolvimento.

Ainda, há que se considerar que o desenvolvimento desigual das localidades contíguas proporcionaria diferentes tipos de coalizões, podendo resultar em sinergismo que será positivo quando facilitador da ocorrência de novas iniciativas. Mas, quando apenas incentivador da mera competição pelas sobras de recursos, atração de empresas e benefícios conseguidos por um determinado governo pode gerar um efeito de soma-zero em uma nefasta competição interurbana<sup>51</sup>.

O turismo, a produção de espetáculos e eventos efêmeros mostram a mobilidade instável criada pela localidade uma vez que investimentos deste tipo não produzem sólidas e permanentes soluções para os problemas urbanos. Ao contrário, são projetos de alto risco, enfrentando os problemas de super acumulação e super investimentos, gerando nova instabilidade.

Por outro lado, para vender uma localidade como *locus* de sucesso é preciso criar uma atração imaginária. Constrói-se uma imagem para a cidade que a torne apta à competição. Os efeitos sociais e políticos podem ser diversos e antagônicos. De um lado, alienação e cooptação, incitando a uma participação ilusória, onde se passa a imagem de construção e produção do espaço social, levando à crença de pertencer ao espaço local. Por outro lado, proporcionando um sentimento de solidariedade, de orgulho cívico e lealdade ao lugar, cria-se até mesmo um refúgio mental do mundo capitalista (HARVEY, 1989:14). Este sentimento deixa a sociedade mais vulnerável ao controle social. Como efeito positivo, temos a concepção da cidade como corporação coletiva, norteadas por um processo democrático desencadeado por práticas progressistas. Contrariamente, a reconstrução da imagem pode ignorar os aspectos negativos de uma localidade, como a pobreza, a violência e a deterioração urbana, podendo acelerar o declínio ao invés de combatê-lo. Manter uma imagem de prosperidade, pode ter como contraponto o mascaramento de mazelas, mas não a sua mitigação.

---

51 - Vários são os exemplos de localidades que não conseguiram dar continuidade às inovações propostas em seus territórios: Houston; Dallas; Nova Iorque, New Orleans são cidades que brigam entre si, vítimas de forte competição e do empreendedorismo de uma só opção. Também os pólos tecnológicos sofreram, entre eles o Vale do Silício, nos Estados Unidos. Ver exemplos de Richmond, Toledo (DAVIDOVICH, 1992); e Fairfield e Baltimore (HARVEY, 1989).

O forte senso de identidade local acaba consolidando a nova configuração e as parcerias, perpetuando o novo poder. Para Harvey, mantém-se o circo, embora falte o pão.

O fato de o local se tornar empreendedor sugere que o governo local adquiriu autonomia. Contudo, é inegável que as decisões do poder local são determinadas pelo processo de acumulação capitalista, garantindo a reprodução das relações sociais capitalistas em escalas maiores e mais profundas (HARVEY, 1989:15).

Acumular é o moto do capitalismo e da circulação do capital, tendo no verbo competir uma estratégia muito utilizada. Suas leis forçam os indivíduos, atores sociais, a atuar em dinâmicas capitalistas. Também a sociedade se adapta às leis de mercado, na busca de formas de sobrevivência, lançando mão da especulação. O controle natural, através da “mão invisível” viria *a posteriori* como forma de saneamento dos problemas decorrentes desta volúpia capitalista. O controle, também *a posteriori*, far-se-á pela competição interurbana. Para Harvey (1989), nessa nova configuração, o capitalismo permite que as mudanças ocorram e, prodigiosamente, adaptem-se ao novos modos de regulação política e social.

Isto implica dizer que a autonomia do governo local se dá na mesma medida das empresas, que exploram diferentes formas de acumulação, ou seja, está condicionada à dinâmica do capital. Ao adotar uma postura empreendedora, o governo local volta-se para o mercado e a competição.

Qualquer mudança efetiva requer a reconstrução do estado local e suas atividades, bem como a avaliação do *welfare state*, alterando a correlação de forças, evitando que as contradições entre os projetos urbanos sublime problemas como a formação da cidade dual, os impactos regressivos na distribuição de renda, a volatilidade dentro da rede urbana e a efemeridade dos benefícios trazidos.

Como explica Daniel (in RIBEIRO & SANTOS, 1994:297-8),

*“as gestões locais de caráter tradicional aplicavam propostas de desenvolvimento urbano, baseados em investimentos em grandes*



*obras com objetivo de fazer crer que solucionavam os problemas urbanos com grandes realizações, imediatistas, visando disputar a hegemonia local. Contudo, ao propor-se iniciativas de desenvolvimento econômico por meio de ações concertadas, envolvendo o governo local, com vistas a estimular o crescimento econômico e a geração de empregos na localidade e estimulando a geração de riqueza e renda, condiciona o caráter de participação dos agentes envolvidos - empresas e trabalhadores - bem como a distribuição da renda gerada”.*

A solução, portanto, é uma estratégia geopolítica de articulações interurbanas que mitigue a competição, favoreça a redistribuição da riqueza, mobilize a comunidade local e conduza a horizontes políticos mais amplos para a localidade enquanto desafio para um desenvolvimento capitalista igualitário.

Apesar de verdadeiras, as críticas ao empreendedorismo não anulam as possibilidades de outras estratégias. Como veremos no caso de Santos, trata-se de uma experiência de governo empreendedor, que adotou políticas públicas preocupadas com o desenvolvimento econômico, mediando sua intervenção através de uma postura de *governance*, um dos pilares de sua sustentação e continuidade.

#### **2.4. Governance empreendedora: uma estratégia política para o desenvolvimento**

O termo *governance* vem sendo utilizado amplamente por pesquisadores, planejadores urbanos e econômicos, assim como por funcionários de órgãos públicos, políticos e agências internacionais, normalmente significando “bom governo”. Na verdade, a busca de um conceito para *governance* reflete a tentativa de redefinir o próprio exercício do ato de governar.

O uso de *governance* implica em mudança na postura dos governos (central, regionais ou locais), refletindo uma reivindicação social e um processo de democratização, na expectativa de maior “*atuação, participação, accountability e transparência de seus respectivos governos*” (OPD/World Bank, 1993 e



BARNES, s/d)<sup>52</sup>; ainda, legitimidade, responsabilidade e respeito por direitos humanos, constam de um menu das agências internacionais sobre o ideário de *governance* (ODA's Departmental Report, 1993)<sup>53</sup>.

Nesse contexto, o conceito de *governance* ganha realce, que apesar de não ser um termo novo<sup>54</sup>, transmitindo a idéia nova de "*administração consciente das estruturas públicas com vista a expandir a legitimidade da esfera pública*". O elemento inovador deste conceito repousa na questão da legitimidade, pois implica a ampliação de uma filosofia sobre o ato de governar, incorporando a sociedade civil no processo decisório, modificando as relações travadas entre sociedade civil e governo (HALFANI, MacCARNEY & RODRIGUEZ, 1993:1-2).

Acrescente-se, aí, ser uma visão mais ampla de como as pessoas são governadas, podendo-se aplicar "às estruturas formais do governo ou a uma miríade de instituições e grupos que compõe qualquer sociedade e nação". Ainda, a importância do tema está relacionada à "inclusão de grupos e indivíduos da sociedade civil que são instrumental importante na relação de governo, i.e., entre estado e sociedade civil, quando não o *locus* de autoridade em si mesmo, quando o governo formalmente instaurado é fraco e incapaz de prover serviços básicos" (The CARTER CENTER 1989, apud HALFANI, MacCARNEY & RODRIGUEZ, 1993: 2).

52 - BANCO MUNDIAL. *Governance: the World Bank's experience*. Washington : Operations policy Department, nov. 29, 1993. BARNES, Jennifer. *Availability of expertise to undertake. Good government projects*. London : Overseas Development Administration/ United Kingdom, s/d, p. 41.

53 - OVERSEAS DEVELOPMENT ADMINISTRATION (ODA). *Taking account of good government*. London : Government and Institutional Department (GID), 1993.

54 - O termo vem do latim *gubernare* que dá as raízes para governo, governador, governante, governança. O Departamento de Avaliação de operação do Banco Mundial define como ação de governar. O dicionário Webster, define como a maneira na qual o poder é exercido no gerenciamento da economia de um país e os recursos sociais para o desenvolvimento, implicando na forma do regime político; no processo pelo qual autoridade é exercida; e na capacidade do governo de definir, formular e implementar políticas e desempenhar funções.

Segundo relatório do Banco Mundial, o termo era raramente usado até ter sido usado no relatório intitulado "Sub-Saharan África: From Crisis to Sustainable Growth", datado de 1989, e é usado por diversas agências com sentido equivalente ao do Banco Mundial, referindo ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e Overseas Development Administration do Reino Unido Sendo que o primeiro dá maior ênfase a questão da modernização da administração pública e o segundo aos aspectos normativos e para facilitar seu uso como guia na alocação de ajuda financeira segundo critérios políticos e econômicos dimensionados em *governance* (Banco Mundial, *Governance: The World's Bank Experience*, 1993:2).

Segundo HALFANI, MacCARNEY & RODRIGUEZ (1993), o primeiro uso do termo teria sido em 1380, por Wyclif, depois, 1391, por Chaucer e 1643 por Milton, e permitia dois usos: O primeiro se refere a ação, método e função de governar, implicando em considerações sobre o período do governo; o governante; o governo em si; e as regras de conduta e comportamento. Segundo, a ação ou maneira de governar, incluindo o controle, direção ou regulação; a pessoa que detinha o poder de *governance*; a forma de governar; o poder e a autoridade e permissão para governar; método e sistemas de regulação. The Oxford English Dictionary.

Para alguns governos que incluem judiciário independente; liberalismo econômico; pluralismo político e responsabilidade política são considerados governos que exercem a boa *governance* (OSBORNE, 1993). De maneira mais abrangente, processo decisório, participação popular, pluralismo de interesses, *accountability* são conceitos chaves na composição da idéia de *governance* (HALFANI, MacCARNEY & RODRIGUEZ 1993:3)<sup>55</sup>.

Revisando a literatura sobre o tema, observa-se que as tentativas de definição parecem ter sido frustradas. Confunde-se a todo instante *governance*, com bom governo, com governo ou meramente com administração da coisa pública. Tudo isso parece mesclado em um contexto onde legitimidade, *accountability*<sup>56</sup>, eficiência e respeito aos direitos humanos e às normas vigentes, são idéias chaves<sup>57</sup>.

No relatório técnico sobre o que se espera de um bom governo, teríamos que é *"a promoção de uma economia sustentável e do desenvolvimento social, em função do melhoramento da qualidade de vida e redução da pobreza, sofrimento e privações e melhoria da qualidade de vida para os pobres"*<sup>58</sup>.

Persiste, porém, o fato de que, o ato de governar pessoas estará sempre afeito a costumes e valores que variam de cultura para cultura e de um período para outro. O que diferencia é a maneira de interação entre governantes e governados. Neste sentido caminha o trabalho desenvolvido pelos autores citados:

*"Governance pode ser dita como referente ao sistema de governo, concentrado em instituições eficientes e accountable, em princípios*

55 - Uma outra definição utilizada por dois economistas do Banco Mundial, refere-se "ao exercício do poder político para gerenciar os bens da nação" (LANDELL-MILLS & SERAGELDIN, 1991), que argumentam que a predominância de dados econômico-quantitativos no debate sobre desenvolvimento no passado, teria negligenciado elementos de política econômica e o papel das instituições".

56 - Ver também CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*. Quando poderemos traduzir para o português? *Revista de administração Pública*, fev./abr., 1990.

57 - Em outro texto, intitulado "Reflexões sobre a pesquisa urbana no Canadá", aparentemente o segundo a utilizar o termo *governance* na era moderna, o sentido era ampliado para incluir política urbana, história urbana, relações intergovernamentais, economia pública, provisão de serviços e reforma administrativa (HALFANI, MacCARNEY & RODRIGUEZ, 1993:3). Também em termos de desenvolvimento metropolitano, o termo já foi utilizado. Em outro texto, *governance* é citado como "identificação econômica e objetivos sociais, e o ato de *governance* consiste em encetar um curso e conduzir a sociedade naquela direção". Continua o autor "*Governance can then be defined as the good government of society. Good government guides the country along a course leading to the desired goal, in this case, development* (BOENINGER, 1991:1, apud HALFANI et alli, op.cit., p.4).

58 - GID, 1993, tradução livre do autor.

*democráticos e em processos eleitorais, em estruturas representativas e responsáveis de governo; no sentido de assegurar a abertura e a legitimação das relações entre a sociedade civil e o estado”.*

Continuando no mesmo caminho para definir *governance*, acrescentam

*“a idéia de credibilidade é central, tanto nos políticos como nas instituições de governo. O caminho para incrementar e legitimar um governo são via accountability<sup>59</sup>, transparência, responsiveness, participação real e consulta ao público. Governance, então, como destino de governo, refere-se a um sistema de governo o qual concerne à natureza da relação entre governantes e governados, estado e sociedade, legisladores e legislados”* (HALFANI, MacCARNEY & RODRIGUEZ, 1993: p. 5)<sup>60</sup>.

Segundo o Banco Mundial, a agenda para um governo que pratique a *governance* deve incluir, ainda, o uso adequado dos recursos públicos e a competência econômica e ter como elementos fundamentais:

- i. “a legitimidade, que depende da existência de processos de participação e do consentimento dos governados;*
- ii. a accountability, política e burocrática, garantindo informação, liberdade de imprensa, transparência no processo decisório e mecanismos para convocar os cidadãos e organizações a exercerem o controle social;*
- iii. a competência do governo para formular políticas apropriadas, a tomada de decisões precisas e a tempo; a implementação efetiva e a prestação de serviços; e*
- iv. o respeito por direitos humanos e pela lei, garantindo direitos individuais e coletivos, segurança, criando possibilidades para atividades econômicas e sociais e encorajando todos os indivíduos a participar”* (ODA, 1993:2-3).

Pode-se acrescentar aí o elenco de pressupostos para a governabilidade, arrolados por Dowbor: descentralização; papel mobilizador da administração local; organização dos atores sociais; inovação, eixos críticos de ação; recursos subtilizados; pesquisa do potencial local; trabalho na matriz de decisões; gestão

---

59 - Os autores ressaltam que há três aspectos básicos quanto se fala em *accountability*: a política, a burocrática e a legal. A primeira refere-se a um sistema onde a liderança política esta sujeita a processos eleitorais e limitada por um determinado período. A segunda, refere-se a performance efetiva entre os órgãos públicos e seus funcionários e o público, exigindo transparência e gerenciamento fiscal eficiente. A terceira, é o pré-requisito para as duas primeiras e requer um sistema judicial confiável e eficiente, bem como, um bom sistema judiciário e legislações pertinentes (HALFANI, MacCARNEY & RODRIGUEZ, op.cit., p. 6).

60 - Ver também BRUSCO, Sebastiano e RIGHI, Ezio, 1989.

intergovernamental, recentrar as atividades nos objetivos humanos, a visão da sustentabilidade; comunicação e informação (DOWBOR, 1994:111-6)<sup>61</sup>.

Enfim, a participação civil é crucial na conformação do conceito. Aliás, pode-se dizer que um bom desempenho de *governance* pode ser verificado na habilidade dos grupos civis e dos indivíduos em participar plenamente no processo de *decision making* econômico e político, implicando em amplo acesso à informação e aos políticos e burocratas que ultimam tais decisões.

Considerando a esfera local, a *governance* urbana é um termo que tem sido referido à política urbana, incluindo história e economia urbana. Sistemas de governos locais fortes são cruciais para o desenvolvimento urbano, uma vez que a implementação de programas esbarram nos entraves postos por falta de autoridade; ausência de pessoal qualificado e inúmeros obstáculos legais interpostos pelas autoridades locais na aprovação dos programas. Tais problemas podem afetar a provisão de serviços, tais como transporte, público, habitação; infra-estrutura sanitária; projetos na área de saúde e educação, diminuindo a *performance* do local.

Incrementar os poderes ao nível local significa devolver poderes à população, refletindo de forma mais consistente as necessidades locais de garantir a democratização.

Mais recentemente, vários governos locais têm-se destacado por adotarem políticas inovadoras. Nem sempre estas práticas têm sido bem sucedidas em razão da dificuldade de obtenção de recursos estaduais e federais e da oposição ferrenha das forças tradicionais do local, ou ainda do legado de administrações passadas.

David Harvey coteja o espírito empreendedor com o de *governance*, reconhecendo o papel da cidade no processo de desenvolvimento e a

---

61 - Melo (1994:8) mostra que existe uma distinção entre governabilidade e *governance*. Enquanto governabilidade diz respeito às condições sistêmicas de exercício do poder em um sistema político, a *governance* qualifica o modo de uso dessa autoridade. Melo, Marcus André. *Governabilidade no Brasil: Caminhos percorridos e a percorre*. Seminário Governabilidade e Pobreza, Rio de Janeiro : IUPERJ/URBANDATA, 1994.



necessidade de dirigir-se às implicações daí decorrentes. *Governance* urbana é, para ele, mais que governo urbano. É o poder de organizar espaços derivado de um complexo de forças mobilizadas pelos diversos agentes sociais, encontrando na noção de parceria público-privado sua fonte mais profusa, no qual o tradicional fomento local está integrado nos usos de poder governamental local para tentar atrair fontes externas de fundos, novos investimentos diretos e novas fontes de emprego (HARVEY, 1989).

Da combinação dos conceitos supra-mencionados é que tiramos o conceito de *governance* empreendedora doravante utilizado. Se existe uma nova atitude governamental a ser pensada como ideal, ela tem que ter respaldo nas parcerias público-privado e promover o desenvolvimento econômico, mas desde que beneficiando todos os agentes sociais, fator inarredável em uma sociedade democrática. Assim, esta nova postura governamental não pode ser pensada desvinculadamente da realização da justiça social e da redistribuição da riqueza, condição *sine qua non* para a perenidade de um sistema que se considere realmente inovador. Esse, aliás, foi o pressuposto para a busca e apreensão de um modelo de *governance*.

Quanto às possibilidades de ações dos governos locais e sua autonomia na promoção do desenvolvimento econômico e social, querer generalizar algum tipo de atuação específica, no que concerne às políticas adotadas, como fórmula única de sucesso, seria quase ingênuo ou inócuo, dadas as peculiaridades de cada caso, as nuances locais, nacionais e territoriais e as diferenças de nível, atitudes e momento histórico.

De fato, as abordagens de governos locais e sua experiências na promoção de desenvolvimento econômico e no exercício da *governance*, identificadas em inúmeras pesquisas, variaram enormemente. Vale lembrar, apenas à guisa de ilustração, que casos citados na literatura específica são oriundos de toda parte: da Inglaterra<sup>62</sup>; da França<sup>63</sup>; da Itália<sup>64</sup>; dos Estados Unidos<sup>65</sup>, onde o governo

---

62 - Ver TOTTERDILL, Peter. Local economic strategies as industrial policy: a critical Review of British developments in the 1980s. *Economy and Society*, vol. 18 number 4 November 1989, p. 478-525. Outros estudos foram realizados sobre economias locais e regionais, como o caso de Cambridge, que investiga como se dá a estratégia de crescimento regional de pólos tecnológicos, enfatizando a importância do contexto econômico e político nacionais e remetendo ao



local foi classificado de último bastião do empreendedorismo (REESE, 1994); da Espanha; de Portugal (SYRETT, 1993); e do Brasil<sup>66</sup>. Representam momentos históricos com perspectivas político e econômicas distintas, conforme a orientação política da gestão em curso e da correlação de forças locais. Muitas dos casos relatados, mesmo que de experiências inovadoras, não lograram manter suas propostas iniciais ou ser bem sucedidas.

O desafio talvez esteja em buscar modelos de políticas que combinem às novas condições da economia urbana globalizada a regulação pública da produção da cidade e o enfrentamento do quadro de exclusão social (RIBEIRO & SANTOS, 1994:11). Uma postura mais empreendedora do governo local implica em dar apoio e incentivar as manifestações locais e os empreendimentos que quiserem se desenvolver na localidade, garantindo o processo democrático, de forma que impacte a sociedade..

O objetivo último é integrar em um mesmo modelo a proposta empreendedorística, voltada à promoção do desenvolvimento econômico e ao mercado, a um perfil de governabilidade enquanto reflexo de uma postura de *governance*. Aliás, o escopo desta parte era exatamente este: buscar uma combinação entre dois conceitos tão em voga e que não podem ser tomados de forma excludente. Isto porque os efeitos nefastos de um empreendedorismo

contexto local. Ver também SAXENIAN, AnnaLee. The Cheshire cat's grin: innovation, regional development and the Cambridge case. *Economy and Society*, vol. 18, number 4, november 1989, pp. 448-477.

63 - LORRAIN, Dominique & KUKAWKA, Pierre estudam quinze cidades francesas cujas autoridades locais intervieram na economia local, dentre elas: Lyon, Nancy, Dijon, Grenoble, Saint-Etienne, Toulouse, Lille (metrópoles regionais; Albi, Castres, Montauban (de menor porte e Nogent-sur-Marne; Ivry-sur-Seine, La Courneuve; Chateaufort-Malabry. Ver também o caso de Rennes. LE GALÈS, Patrick. Local economic policies, the State and City Councils: Coventry and Rennes. In KING, Desmond & PIERRE, Jon (eds.) *Challenges to local government*. London : SAGE, 1991, p. 122-144.

64 - BRUSCO, Sebastiano & RIGHI, Enzo. Local government, industrial policy and social consensus: the case of Modena (Italy), *Economy and Society*, volume 18, number 4, 1989, p. 404-422. Neste artigo, mostra-se como um clima de consenso social e credibilidade para com o governo local são importantes pré-requisitos para o sucesso das políticas industriais locais.

65 - Amin e Thrift citam os casos do Vale do Silício, da rota M4 (Massachusetts), Boston e Grenoble como casos de construção da localidade por dinâmicas econômicas marshallianas, além dos casos da 3ª Itália, Baden-Württemberg na Alemanha (1993:572).

66 - Também observadas inúmeras diferenças de nível, momento e oportunidade em que ocorreram, as experiências de Boa Esperança (ES); Lajes (SC); Toledo (PR); Andradina (SP); Piracicaba (SP); Prudente de Moraes (MG); Vila Velha (ES); Maringá (PR); Icapuí (CE) e Janduí (RN), São João do Triunfo (PR), Ronda Alta (RS), Jaboticabal (SP). Ver CACCIA BAVA, Sílvio. Trocando a riqueza de mãos: distribuição de renda e poder nas pequenas cidades. *Proposta*, nº54, agosto, 1992, p. 12-15; e, DAVIDOVICH, Fany. Poder Local e Município. Algumas considerações. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 27 (1)5-14, 1993.

selvagem só podem ser equilibrados com uma postura de transparência e responsabilidade.

Cunhar o termo *governance* empreendedora é mais do que o resumo de duas idéias, é a busca de uma postura que garanta o desenvolvimento econômico e social e lhe dê sustentabilidade. O passo subsequente foi encontrar um exemplo que pudesse preencher os requisitos da *governance* empreendedora, averiguando as condições em que um governo local possa ser bem sucedido ao combinar preocupação econômica e social.

### CAPÍTULO III

---

## **Conjugando Santos no tempo presente (1989-1992)**

*"As cidades também acreditam ser obra da mente ou do acaso, mas nem um nem outro bastam para sustentar as suas muralhas. De uma cidade, não aproveitamos as suas sete ou setenta e sete maravilhas, mas a resposta que dá às nossas perguntas.*

*- Ou as perguntas que nos colocamos para nos obrigar a responder, como Tebas na boca da Esfinge."*

*CALVINO, Ítalo. As cidades invisíveis, p. 44 <sup>67</sup>.*

O objetivo deste capítulo é apresentar o estudo de caso sobre a cidade de Santos, administrada por Telma de Souza, no período de 1989 a 1992, com seu governo "democrático popular" e as políticas públicas adotadas, mostrando que esta gestão se enquadra na perspectiva de governo que pratica a *governance* empreendedora, conforme discussão teórica feita anteriormente.

A intenção é, portanto, trazer elementos que iluminem a teoria dos governos locais que praticam a *governance* empreendedora como alternativa para a promoção do desenvolvimento econômico e do progresso social, através do exemplo de um governo que adotamos como modelo pelo sucesso de suas políticas e pela sua atuação.

Contribuiu para esta escolha o fato de o governo Telma de Souza ter tido várias "desvantagens competitivas" iniciais, em termos políticos e econômicos, dentre elas, a de ser um partido de esquerda enfrentando grande resistência para a implementação de políticas e a estagnação econômica do período. Da combinação de políticas públicas alternativas e do enfrentamento de oposições, surgiu um governo disposto a fazer alianças com o intuito de dar suporte e sustentabilidade a sua atuação, chamando a atenção do público local, seus clientes diretos, e da mídia nacional, por uma atuação diferenciada e inovadora por sua preocupação com o desenvolvimento sócio-econômico.

---

67 - CALVINO, Ítalo. *As cidades invisíveis*. São Paulo : Companhia das Letras, 6ª reimpressão, 1994.

Contudo, além do perfil inovador do governo Telma de Souza, é imprescindível delinear o perfil histórico e sócio-econômico de Santos. Algumas características santistas são apresentadas, permitindo o argumento de que o berço deste governo empreendedor tem características que lhe são próprias e únicas e que dão o substrato para que a localidade possa responder favoravelmente às interlocuções de um governo mais dinâmico e inovador. Argumenta-se, parafraseando Gonçalves (1992)<sup>68</sup>, que a força e a persistência da cultura santista, forjada através da história da cidade, estaria presente determinando os rumos e opções que a cidade toma, em um sistema em que o imaginário nasce da realidade, ou do que foi a realidade, adquirindo força e forjando uma nova realidade. Contudo, foi a dinâmica diferenciada e determinação política do governo local que garantiu o sucesso da retomada da localidade.

### **3.1. Antecedentes históricos e aspectos físicos e econômicos**

Santos, município localizado no litoral de São Paulo, circunscrito em um área de 474 km<sup>2</sup>, na qual se concentra uma população de 417.100 pessoas<sup>69</sup>, é formado por uma parte continental, de 434,60 km<sup>2</sup> e outra insular, de cerca de 39,4 km<sup>2</sup>. É na porção insular do município que se concentra aproximadamente 92% da população santista.

É também a sede administrativa da região metropolitana da Baixada Santista, composta por São Vicente<sup>70</sup>, Guarujá, Praia Grande, Cubatão, Bertioga, Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe.

---

68 - GONÇALVES, Alcindo Fernandes. *Cultura Política e Hegemonia Progressista. O processo eleitoral em Santos: 1945 - 1962*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1992.

69 - Prefeitura Municipal de Santos. *Sumário de Dados* nº 3 - Santos : PMS, 1994.

70 - No início da colonização Santos e São Vicente disputaram a posição de localidade mais importante, contudo, Santos tornou-se o povoado privilegiado, em detrimento do povoado de São Vicente, devido às excelentes condições geográficas e econômicas que desde sempre deram-lhe supremacia em relação a seu vizinho. Ambos povoados quinhentistas localizavam-se na ilha vicentina, sendo que um ficava na extremidade sudoeste, São Vicente, e outro, Santos, no nordeste da ilha. Apesar do povoado de São Vicente ter antecedido o de Santos, este tinha a seu favor um complexo de vantagens locais: "passagem livre do interior do estuário para o mar através da Barra Grande, com águas calmas e profundas; era um local abrigado para sítio de vila e dotado de maior número de aguadas oriundas das encostas setentrionais do maciço insular, de onde provieram, até os fins do século XIX, os mananciais de água potável; maiores facilidades de ligações com as regiões vizinhas, sobretudo com outros setores da baixada; maior proximidade



Trata-se de uma cidade onde predomina o setor terciário, com destaque para o comércio, o turismo e a prestação de serviços, conforme pode-se aferir da tabela de atividades licenciadas pela Prefeitura, onde a classe média é expressiva e determinante:

**Tabela 1: Atividades licenciadas pela Prefeitura - 1994.**

Atividade	Nº de Licenças
Extrativa	12
Indústrias	1.717
Agricultura	22
Comércio	10.305
Serviços	43.005
<b>Total</b>	<b>55.061</b>

Fonte: Sumário de Dados nº 3 - PMS/94.

A cidade possui excelente nível de equipamentos e serviços urbanos, sobressaindo-se no cenário nacional pelo elevado padrão de vida. Já na década de 60, possuía rede de abastecimento de água e esgoto (cobrindo cerca de 72,46% das casas), sendo que seus percentuais de qualidade de vida sempre sobrepuseram os da capital, São Paulo, uma vez que o saneamento básico atinge cerca de 92,5% dos domicílios e a rede de água 98% (GONÇALVES, 1992:69; Santos em números, 1965; FERREIRA, ALMEIDA & PETRUCCI, 1994:371). Economicamente, o município tem a 8ª receita do Estado<sup>72</sup>. Na década de 80, Santos ocupava a primeira posição entre as cidades mais desenvolvidas do país,

---

da rota que demandava o planalto, através de trechos flúvio-marinho e de vales da serra, e finalmente, a localização nas proximidades do local dos pequenos, porém, mais prósperos, tratos de terras cultivadas da capitania". ARAUJO Fº, José Ribeiro. *Santos. O Porto do Café*. fundação IBGE. Biblioteca Geográfica Brasileira, n. 24, série A, Rio de Janeiro, 1969, p.45. Ver também DENIS, Pierre. *Le Brésil aux XX siècle*, 3a. ed. Arnaud. Paris, 1910.

71 - FERREIRA, Ana Luiza Salles Souto e ALMEIDA, Marco Antonio de. *Santos: o desafio de ser governo*. São Paulo : Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, 1994.

72 - Contudo, dados como a criminalidade, quantidade e qualidade das áreas de lazer, serviços de coleta e tratamento e disposição do lixo residencial, custo de vida em relação aos outros municípios, poluição ambiental, acesso alimentos e medicamentos bens e serviços culturais; além de disponibilidade de transportes urbanos e interurbanos, não entraram nesta avaliação. Contudo, se considerada a região metropolitana, São Vicente sequer apareceu na avaliação. Em termos de arrecadação municipal, Cubatão ocupa a 1a. posição. Segundo dados do IBGE e da fundação SEADE, Santos e Ribeirão Preto são as duas melhores cidades do Estado de acordo com os seguintes indicadores sociais: mortalidade infantil, renda familiar, ligações de água e eletricidade, número de veículos e telefones, analfabetismo e déficit habitacional. (A TRIBUNA, 02 de dezembro de 1990, A TRIBUNA, 1990 e O ESTADO DE SÃO PAULO, de 02 de dezembro de 1990).

com exceção das capitais<sup>73</sup>. Em 1989, a posição global de Santos tinha ficado em quarto lugar.

Este perfil terciário pôde ser percebido desde o início do século, uma vez que a partir de 1913 já se verificava que a ocupação predominante em Santos era a atividade comercial e classes correlatas, com 23,91% do total da população. O porto era a segunda, com 22,73%; transporte e comunicações, 28,32%. As atividades terciárias somavam 32,69% e a prestação de serviços era responsável por 12,84%. Cerca de 30% da população ativa era considerada pertencente à classe média caracterizada por um perfil típico de atividade terciária, apesar de ser uma classe média que prezava o caráter libertário, autônomo, independente, inconformista, e que ia às ruas pela abolição e pela república e pela melhoria da qualidade de vida. Mas somente a partir da década de 1950 é que a cidade sofre modificações e passa a ser uma cidade de serviços, onde passam a dominar os estratos da classe média (GONÇALVES, 1992:46-53).

Historicamente, Santos teve uma trajetória de lutas, crises e resistência; liberdade, autonomia, transformação social e inconformismo que, segundo seus historiadores, sempre estiveram presentes, tendo essa característica se tornado a base da política local e refletindo no perfil e na auto-imagem que os habitantes têm de si mesmos. Isso atua como uma *"persistência dos valores culturais e políticos construídos ao longo de uma história que se tornou o determinante da hegemonia progressista da cidade"* (GONÇALVES, 1992:2). Pode-se dizer que esse perfil é fruto da evolução sócio-econômica da cidade, de sua caracterização como porto exportador e do crescimento paralelo que se processa, especialmente a partir do final do século XIX, de sua população e da formação de sua malha urbana, constituindo a consciência e identidade locais, responsáveis pela cultura política local (GONÇALVES, 1992: *passim*).

Transportando para o momento atual, pode-se dizer que o governo Telma de Souza encontrou terreno apropriado e receptivo, o que teria facilitado sua

---

73 - Revista Dirigente Municipal, São Paulo : SEADE, 1990.

atuação, pelo menos no que diz respeito ao respaldo público e à generosidade santista<sup>74</sup>.

Contudo, nem sempre foi assim. No século XVII, o marasmo político e econômico tomou conta de Santos após a perda da autonomia administrativa da capitania de São Paulo para o Rio de Janeiro, cidade também portuária favorecida pelo ciclo do ouro. A economia local volta a ser de subsistência deixando o povoado quase à míngua. Será quase no limiar do século XIX, em 1792, com o ressurgimento de São Paulo na economia da colônia, que Santos reaparece enquanto localidade que desempenha algum papel econômico. A partir daí, Santos vai se firmar como único, e depois, principal porto da Capitania e, um século mais tarde, terá projeção internacional (GONÇALVES, 1992:13-15). Com a inversão econômica e a suplantação da economia açucareira pela cafeeira, Santos torna-se um dos mais importantes municípios brasileiros devido ao porto do café, que movimentava quase 80% da exportação brasileira em 1854 (GONÇALVES, 1992:19; ARAÚJO, 1969; GITAHY, 1992).

O porto tinha, também, por decorrência facilitar a entrada de novas idéias, tornando a cidade mais cosmopolita, com um arcabouço cultural e étnico mais diversificado: 39% da população era composta de imigrantes, sendo eles a maioria dos trabalhadores das Docas. Outra consequência da existência do porto, devido às condições precárias de trabalho, foi a criação de associações, que iriam liderar a primeira greve, em 1877, que, como era de se esperar, trouxe a repressão em seu encalço. Algumas das greves que se seguiram ganharam o apoio popular e da imprensa e a solidariedade de outras categorias e de outros segmentos da sociedade, sendo que a greve geral das docas conseguiu transpor as barreiras locais, atingindo os portuários no Rio de Janeiro e os gráficos em São Paulo, chamado de "*o porto vermelho*" (GONÇALVES, 1992:30-34; HONORATO, 1994).

Aos poucos, as atividades culturais e políticas desligaram-se do porto, forjando uma cultura própria. Da interpenetração dos planos econômico e político, houve a

---

74 - Somente para ilustrar, cabe lembrar que o brasão da cidade, do tempo dos Andrades, portava o lema "terra da liberdade e da caridade".

transformação de uma pequena e insignificante vila de pescadores em uma cidade de projeção no cenário nacional e, posteriormente, no maior porto da América Latina, fixando no imaginário coletivo a idéia de uma consciência progressista, de independência, de autonomia, de liberdade.

Com a construção da estrada de ferro Santos-Jundiaí, consolida-se o porto como destinatário final, no Brasil para as mercadorias produzidas em São Paulo, monopolizando a exportação e criando o binômio São Paulo-Santos (GITAHY, 1989). Com a expansão do porto, é inevitável o crescimento da cidade. Cidade e porto são uma só coisa, desenvolvendo-se num processo simbiótico, fazendo entre 1890 e 1910 a população crescer em 584%. Evoluindo a circulação do capital, comerciantes e mercadores se instalam em Santos, imprimindo um progresso para o qual a cidade precisa ser saneada e melhorada. (GONÇALVES, 1992:21-2; HONORATO, 1994).

É o início do século e o estuário ganha nova roupagem arquitetônica com os projetos de Saturnino de Brito, que embeleza a cidade com as idéias iluministas, criando espaços abertos, jardins costeiros e regulamentos que incitam a responsabilidade do cidadão em relação ao ordenamento urbano (ANDRADE, 1992<sup>75</sup>, GITAHY, 1989; ANDRADE, 1989). São dessa época os canais de drenagem que cortam a cidade, enxugando a planície e que, noventa anos depois, serão alvo de renovação e motivo de sucesso para as políticas públicas de recuperação da balneabilidade das praias, durante o governo Telma de Souza. Também é aqui que começa o pendor para o mar enquanto opção de lazer.

Mas, se o crescimento urbano impulsionado pelo saneamento e pela modernização transforma Santos em um lugar agradável e habitável, diferente daquele dos tempos dos trapiches e da peste; por outro lado, desencadeia um processo de segregação, perverso onde o lazer folga nas praias; o comércio

---

75 - ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de. *A peste e o plano*. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1992. Ver também ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de. A cidade como corpo são e belo, o pensamento urbanístico do Eng.º Saturnino de Brito. *Cidade e História - Modernização das Cidades Brasileiras nos séculos XIX e XX*. Salvador : UFBA, 1992; e O plano Saturnino de Brito para Santos e a construção da cidade moderna no Brasil. *Espaço e Debates*, nº 34, ano XI, São Paulo : NERU, 1991.



enriquece no centro; o transporte do café faz suar no estuário; e as fábricas caminham em direção à serra (GAMBETTA, 1990)<sup>76</sup>. Posteriormente, forte exclusão urbana ocorrerá na área insular, transferindo as populações de baixa renda para as cidades vizinhas. O que seria a periferia de Santos, localiza-se em São Vicente, Cubatão, Guarujá e Praia Grande, reforçando a idéia de Santos como município de perfil classe média, iniciado a partir dos anos 40.

A par da evolução econômica, ocorre também a política que mais explicitamente descerra o caráter progressista da cidade. Com a expansão de novas atividades, a classe dos assalariados cresce, confirmando o perfil de "cidade vermelha", que adere a inúmeras greves (GITAHY, 1992).

À guisa de exemplo, grande parte da população santista toma parte na campanha abolucionista e republicana, que já reivindicava sua autonomia desde 1854<sup>77</sup>, tendo a ousadia de elaborar sua própria lei abolucionista municipal, em 1886, antes mesmo da Lei Áurea, assinada pela Princesa Isabel, a 1888. Claro que nem por isso foram elididas as relações de patronagem e clientelismo na vida cotidiana dos santista. O fato é que a cidade sempre mostrou um perfil progressista, mesmo depois da aprovação do projeto de lei 748-b, de 1947, pela Câmara Federal e Senado, retirando a autonomia política de várias cidades, consideradas de segurança nacional, em 1947<sup>78</sup>. Só em 1952, a cidade conquista de novo a autonomia política e passa a votar para prefeito, passando a ser governada por políticos adhemaristas e janistas.

Em 1968, Esmeraldo Tarquínio é eleito pelo MDB, mas seria cassado em seguida. Santos retornou à situação de cidade de segurança nacional, sem poder

---

76 - GAMBETTA, Wilson Roberto. Desacumular a pobreza: Santos, limiar do século. *Espaço & Debates*, nº 11, ano IV, São Paulo : NERU, 1984.

77 - Naquele ano, a Câmara Municipal de Santos promulgou a Constituição Política do Município, definindo a plena soberania do município; criando a Assembléia Municipal com vereadores eleitos por sufrágio direto e maioria de votos; e o cargo de prefeito com mandato por quatro anos e sufrágio direto. Contudo, o poder central alarmou-se e o Congresso Estadual anulou em 1896, sob protestos da comunidade santista (Gonçalves, 1992: 40-1).

78 - Entre elas figuram Santos, São Paulo e Guarulhos, além de outros quinze municípios brasileiros. A Lei 121, de 22 de outubro de 1947 declara tais municípios como "bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país", sendo que os governos locais passam a ser indicados pelo governador do Estado, Adhemar de Barros. Quando isto ocorre, as eleições previstas para o dia 9 de novembro ficam canceladas e Santos não elege seu prefeito, ficando o pleito municipal reduzido à Câmara dos Vereadores, o primeiro desde 34. Esta legislação beneficia os comunistas em Santos, que ficam com 45% das cadeiras parlamentares, que não tomam posse devido à anulação dos votos dados a eles, pela ilegalidade da legenda (GONÇALVES, 1992:104-12).



se manifestar politicamente. Era a época das trevas na política nacional, iniciando-se um longo período sem autonomia municipal que durará de 1968 a 1984, quando, com a reabertura política Santos readquire o poder de voto.

Em 1984 Santos elege Oswaldo Justo, ex-vice de Esmeraldo Tarquínio, quase que numa manifestação de tributo a este último que morrera durante o período de ditadura<sup>79</sup>. Oswaldo Justo foi considerado, pela imprensa e pela população, um prefeito com uma atuação diferenciada, até mesmo extravagante, denotada ora por sua filosofia pessoal, que pregava o *zen-budismo* na administração pública, ora pelas atitudes frente aos problemas da cidade, como a política de soltar gatos nas praias para combater o problema de ratos<sup>80</sup>.

Economicamente, apesar de a importância do porto ser estratégica durante toda a primeira metade deste século, angariando para Santos o *status* de principal cidade paulista, com exceção só feita a São Paulo, o porto é afetado com a crise de 29, iniciando um processo que vai mudar o perfil da cidade, passando a ser importante pólo turístico.

A construção da Via Anchieta em 1947 e 1950 são marcos irrefutáveis na formação de um segundo perfil para a cidade. A inauguração da Via Anchieta é um divisor de águas: inicia-se um novo período de desenvolvimento. A expansão turística é alucinante: em 1950 a cidade recebeu cerca de 2.900.000 pessoas desembarcadas, enquanto em 1960 este número salta para 6.660.000. Pela Via Anchieta trafegaram cerca de 815.369 automóveis em 1950 e 2.303.682 veículos de passeio nos anos 60. Com isto, a construção civil ganha impulso, ampliando o mercado de apartamentos de veraneio e povoando a orla da praia, que cresce verticalmente. É da época o corredor de edifícios chefiando a orla da praia, percrustando indefinidamente o horizonte, vigiando a entrada e saída de navios, erigido em meio a uma fervilhante atividade do setor intermediário de aluguel de imóveis de veraneio (GONÇALVES, 1992:58-61).

---

79 - Entrevista com Telma de Souza.

80 - SÁ, Júnia Nogueira de. O prefeito justo, de Santos, faz uma gestão polêmica. Folha de S. Paulo, 17 de junho de 1986. FAGÁ, Marcelo. Excêntrico, prefeito de Santos obtém o segundo maior orçamento do Estado. e Justo estimula servidores a praticar artes marciais. Folha de S. Paulo, 11 de outubro de 1987. Ainda, Santos e sua preocupação: ratos, gatos e cães. Jornal da Tarde, 5 de maio de 1988.

As transformações urbanas<sup>81</sup> dos anos 50 e 60 implicaram em uma acelerada urbanização, no incremento do turismo e da atividade imobiliária, mas não provocaram modificações básicas no perfil da população economicamente ativa, haja vista ter uma estrutura de ocupação consolidada:

*"a cidade sempre foi um pólo terciário de serviços, sendo que as transformações foram setoriais, (estagnação/declínio de algumas atividades tradicionais, expansão de outras), acompanhadas de mudanças qualitativas no interior destes grupos, como ascensão social, salarial e de qualidade de vida" (Gonçalves, 1992).*

Entre 1950 e 1965, o total de estabelecimentos comerciais se eleva de 1.695 para 2.710, significando 60% de acréscimo de estabelecimentos tais como bares e cafés, restaurantes e casas de lanches (SANTOS EM NÚMERO, 1965)<sup>82</sup>.

Finalmente, é também nos anos 60 que Santos recebe o impacto do Parque Industrial de Cubatão, época em que passa a ser caracterizada como um "dormitório três estrelas", ou seja, especializada em receber e alojar o operariado qualificado e os técnicos e profissionais de nível superior que são empregados nessas empresas<sup>83</sup>.

O porto, apesar de sempre ter contribuído para a economia de forma significativa, começa a ver sua importância reduzir com participação decrescente, mantendo, de fato, entre 1960 e 1970 os mesmos números absolutos. O mesmo ocorre com a atividade industrial, que se mantém com cerca de 15-18% da população economicamente ativa da cidade em 1960, enquanto o setor terciário

81 - Bairros inteiros são drenados e pavimentados na segunda metade da década de 50, dando continuidade às obras dos canais planejados por Saturnino de Brito. A construção civil e o turismo geram evidentes reflexos no comércio, que cresce e moderniza-se, enquanto a prestação de serviços multiplica e diversifica com a instalação de modernos magazines, supermercados e lojas especializadas.

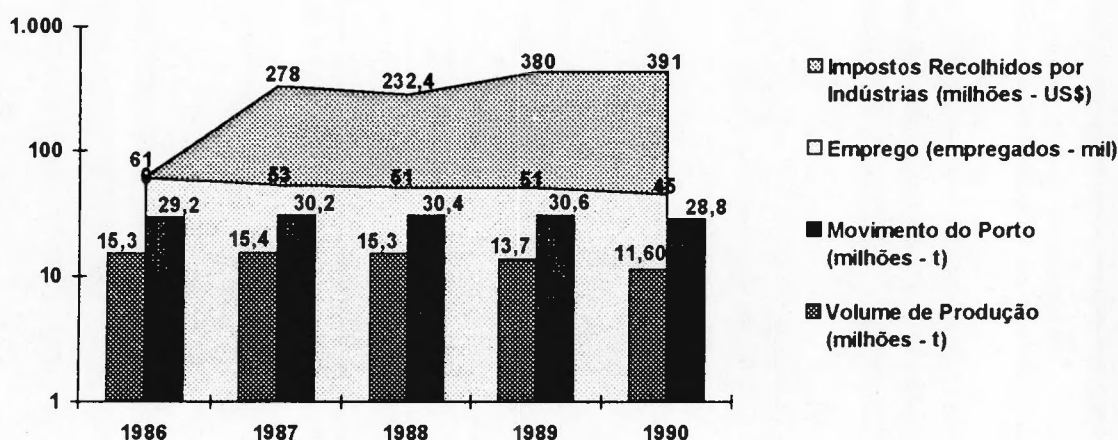
82 - Nos idos de 1960, Santos torna-se a principal praça bancária do Estado, após São Paulo, e a sexta maior praça bancária do país, superada apenas por São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte e Porto Alegre. Ao longo da década de 50 e 60 a cidade assiste à consolidação de estabelecimento de crédito, seguros, agências de navegação, além de se formar a partir da constituição do pólo industrial de Cubatão, uma categoria operária de técnicos e profissionais de nível superior que rapidamente atinge o grau de estabilidade em seus empregos além de conquistar maiores salários. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS. Conselho Municipal de Turismo. *Santos em números*. Santos, 1965.

83 - Dentre as firmas que introduziram a industrialização da Baixada Santista, encontraremos a Refinaria Presidente Bernardes, a Companhia Brasileira de Estireno, a União Carbide do Brasil S.A., a Companhia Petroquímica e a Alba S.A. Indústria Química, a Carbo-cloro/Indústria Químicas Ltda., e a Quimbrasil. A COSIPA terá início em 59, com enorme afluente de mão-de-obra. Ver também GUILHERME, Maria Lúcia. Urbanização, saúde e mão-de-obra: o caso da implantação do pólo industrial de Cubatão e seus efeitos urbanos e regionais. *Espaço e Debates*, São Paulo : NERU, nº 22, ano VII, 1984.

trabalha com 82,33% (incluindo portuários), contra 64,42% da capital e 34,11% no interior do Estado (GONÇALVES, 1992:63).

Contudo, após a euforia desenvolvimentista dos anos 70, a Baixada Santista passou por uma década de retrocesso, afetando a região como um todo: a produção de Cubatão caiu a um índice inferior ao de dez anos atrás e o movimento do Porto de Santos continuou praticamente estagnado, causando o achatamento salarial e a queda do nível de emprego, diminuição do movimento de cargas no porto e da produção industrial, conforme se verifica do gráfico abaixo:

**Gráfico 1: Evolução de empregos x volume de produção x movimento do porto x impostos recolhidos na Baixada Santista de 1986 a 1990.**



Fonte: A TRIBUNA, de 8 de setembro de 1991.

A falta de investimentos dirigidos à criação de novas formas de trabalho reduziu significativamente o número de oportunidades para a ocupação de mão-de-obra ociosa. Isto, associado ao processo migratório, provocou o surgimento de vários núcleos de favelas e o aumento do contingente de sub-empregado. Mensura-se que cerca de 7,17% da população seja favelada (IBGE/Censo 1991).

Em 1991, CIESP (Centro das Indústrias do Estado de São Paulo), através de sua Delegacia Regional, apresentou um estudo onde revelava que houve uma redução na oferta de empregos de cerca de -10,83% naquele ano, o que representava mais de 8 pontos percentuais se comparada com a taxa do ano

anterior (1990), que foi de -2,43%. Tais dados mostram o ambiente recessivo que pairava sobre a Baixada Santista<sup>84</sup>.

Os planos econômicos também tiveram efeitos negativos sobre a Baixada Santista, tendo seus piores momentos no biênio 89-90. A produção de Cubatão de 11,6 milhões de toneladas foi a menor desde 1984. Também a atividade portuária caiu de nível. Por outro lado, para compensar a queda da arrecadação, o governo adotou políticas de aumento de impostos, e mesmo produzindo menos a carga tributária elevou de 40% e portanto o aumento em termos de impostos municipais foi de 380% (não aparece no gráfico), enquanto o Estado passou a receber 85%.

Este ambiente de retrocesso político e econômico vai se refletir nas eleições de 1988, mostrando que havia uma tendência nacional para a renovação, inquietação e, ao mesmo tempo, consternação. A eleição de governos de esquerda foi atribuída ao desgosto frente aos impropérios cometidos na administração pública como um todo.

Em Santos, o pleito ficou dividido entre candidatos à direita e à esquerda, conforme demonstra tabela abaixo:

**Tabela 2: Votação nas eleições de 1988.**

CANDIDATO	PARTIDO	VOTAÇÃO	%
<b>Telma de Souza</b>	<b>PT</b>	<b>73.176</b>	<b>27,69</b>
<b>Delbosco Amaral</b>	<b>PMDB</b>	<b>72.183</b>	<b>27,31</b>
<b>Paulo Gomes Barbosa</b>	<b>PDS</b>	<b>56.771</b>	<b>21,48</b>
<b>Nelson Fabiano</b>	<b>PSDB</b>	<b>8.284</b>	<b>3,13</b>
<b>Outros*</b>		<b>9807</b>	<b>3,71</b>
<b>Branco</b>		<b>29.167</b>	<b>11,04</b>
<b>Nulos</b>		<b>14.920</b>	<b>5,64</b>
<b>TOTAL</b>		<b>264.308</b>	<b>100,00</b>

Fonte: PMS. *Sumário de Dados* nº 1. 1992. \*PFL, PDC, PCB, PL, PDT, em ordem decrescente de votos recebidos.

84 - CHALLOUF, Humberto. Baixada Santista: A década do retrocesso. A TRIBUNA, de 8 de setembro de 1991, c. Regional.



Segundo Gonçalves, as classes que votaram em Telma têm um perfil distinto das classes proletárias do passado, mas se o contexto histórico é outro, permanece o sentimento de liberdade e de expressão da vontade (GONÇALVES, 1992, 121)<sup>85</sup> e ao final de sua gestão Telma mostrou que é possível reverter este quadro, conforme resultado de pesquisa feita sobre avaliação da atuação da prefeita, pela A TRIBUNA (ver tabela abaixo).

**Tabela 3: Índice de aprovação de Telma de Souza (%), medida por classe econômica.**

	<b>Classe A</b>	<b>Classe B</b>	<b>Classe C</b>	<b>Classe D/E</b>
<b>Ótima</b>	22	27	31	29
<b>Boa</b>	42	40	43	46
<b>Regular</b>	20	23	16	11
<b>Ruim</b>	6	3	6	2
<b>Péssima</b>	4	3	2	5
<b>Não sabe</b>	6	4	2	7

Fonte: A TRIBUNA, de 3 de setembro de 1992.

A conquista do apoio da população e a virada ocorrida dois anos depois, quando o nível de aceitação do governo passa de 28% para 78%, e posteriormente, de 95%, será o índice utilizado para mensuração e comprovação deste espírito, pois implica em dizer que parcelas diferentes de todas as classes sociais estão mais envolvidas e confiantes no governo "democrático popular" e no encaminhamento que a política local deu à coisa pública.

---

85 - Em entrevista feita com Telma de Souza, ela confirma sua penetração nas classes mais pobres da população. Ver também Telma tem governo com 72% de aprovação. A TRIBUNA, de 3 de setembro de 1992.

### **3.2. O governo santista de 1989 a 1992**

A partir desta parte o foco recairá especificamente sobre o governo Telma de Souza, que se encerra no período de 1989 a 1992. Compreenderá a análise dos resultados auferidos por essa gestão e verificação de sua continuidade no governo seguinte, procurando demonstrar o sucesso do governo Telma de Souza e sua *governance* empreendedora.

Primeiramente, mister fazer algumas considerações sobre o perfil do governo analisado, bem como da pessoa que mobilizou toda uma cidade e que foi o pivô do governo desse período.

Mulher<sup>86</sup>, professora universitária, vereadora e deputada estadual pelo Partido dos Trabalhadores, a então candidata ao governo de Santos, era, antes de mais nada, uma santista, filha de operários e políticos, que, no passado tinham representado a cidade em difíceis momentos de ditadura. Carregava o peso da inexperience administrativa atribuída a todos os governos de esquerda que foram eleitos em 1988.

Apesar das variáveis consideradas negativas, apontadas no parágrafo anterior, pois eram características que pesariam em uma sociedade de classe média, Telma de Souza foi a eleita para prefeita de Santos em 1988. A base de apoio na fase eleitoral, também chamada de "Unidade Democrática Popular" (UDP), consistia de uma coligação de partidos de esquerda, tendo como filiação majoritária o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Verde (PV), o Partido Social Brasileiro (PSB) e algum apoio das bases pecebistas (do Partido Comunista Brasileiro).

Devido à conjuntura sócio-econômica e cultural bastante diversificada da cidade, sua eleição ocorreu com apenas 27,69% do votos do eleitorado santista, por uma escassa diferença de 900 votos, que foi veementemente questionada

---

86 - Em A TRIBUNA, de 14 de julho de 1990, CARDOSO refere-se à Câmara dos Vereadores como um "ambiente masculino", o mesmo se repetindo no Executivo. No mesmo artigo, menciona a solidão no poder que acompanha sempre a Prefeita. Também em entrevista com Dona Candinha, filantropa local, e com Claudia Marangoni, líder de movimento ecológico santista, há referência a estes fatos.

judicialmente, tendo sido posteriormente reexaminada em processo de reapuração dos votos. Assim, sua vitória na cidade não foi tranqüila, tampouco unânime<sup>87</sup>.

Havia, ainda, principalmente por parte da tradicional elite dirigente santista, uma aversão e um temor pelo Partido dos Trabalhadores, haja vista que representava um partido de esquerda, que, de fato, era inexperiente administrativamente. Desde o princípio, foram encontrados fortes obstáculos para a implementação de políticas públicas, ora consideradas socializantes, ora estatizantes, principalmente num período em que havia um reordenamento político, neo-liberal e privatizante em todo o mundo<sup>88</sup>.

Portanto, às dificuldades próprias que se poderiam vislumbrar ao propor e implementar qualquer política, social ou econômica, acrescentar-se-ia o peso de serem propostas elaboradas por um partido socialista, "insensível", a princípio, às outras parcelas da população que compunham a intrincada gama social dos 70% da população restante, presente em Santos, não eleitora de Telma de Souza.

Na verdade, o processo político que elegeu vários prefeitos de partidos de esquerda, no período estudado, demonstrava o descrédito e a insatisfação da população com a administração pública e a vida política do país. O mesmo processo se repetiu em várias cidades do país, como no caso de São Paulo, com Luiza Erundina. No entanto, no caso de Santos, se por um lado, a apuração dos votos denotava a divisão política reinante na cidade e a dificuldade que seria enfrentar a coalizão de forças conservadoras ou meramente opositoras que obstam um mandato popular, por outro lado, a eleição indicava que o processo democrático havia sido retomado e que havia espaço para alianças e negociações. Assinalava, ainda, que as forças populares e progressistas estavam

---

87 - Cabe lembrar que esta foi a última eleição com pleito elaborado em um único turno. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, as eleições passaram a ter dois turnos, para os cargos do Executivo nas três instâncias: federal, estadual e municipal, quando nenhum dos candidatos atingir 51% do total dos votos válidos. Ainda, sobre o assunto, ver CARDOSO, Ivani Maria. A TRIBUNA, de 14 de julho de 1990.

88 - Segundo FERREIRA, ALMEIDA % PETRUCCI (1994: 9), o primeiro ano de governo foi marcado por um período penoso e turbulento; havia então somente um projeto mínimo de governo, com propostas de caráter genérico e poucas informações sobre a máquina administrativa. Some-se a isso o fato de que Telma assumia a Prefeitura em meio a mais um plano econômico do Governo Sarney, o Plano Verão, que incidia sobre tarifas e preços geridos pelo poder público, afetando profundamente as finanças das administrações municipais.

atentas e atuantes e teriam condições de colocar suas reivindicações na pauta das discussões da cidade.

Mesmo assim, várias oposições formaram-se no primeiro ano de governo. Elas vieram de vários setores, que, além de parte da sociedade civil, incluíam o legislativo, o judiciário e parte da burocrática máquina administrativa<sup>89</sup>. Portanto, desde o começo, o governo Telma de Souza percebeu que não poderia governar sozinho e enfrentar as forças conservadoras da cidade representadas pelo ex-prefeito Oswaldo Justo, que apoiava o candidato Del Bosco Amaral, do PMDB; e por Paulo Gomes Barbosa, representando a direita mais extremada, pelo PDS (CAPISTRANO, 1991:20)<sup>90</sup>.

Nos seis primeiros meses do governo Telma de Souza, duas de suas políticas foram inicialmente barradas pela Justiça e pela Câmara Municipal, no caso, as intervenções na companhia de transportes Santos-São Vicente e na Casa de Saúde Anchieta. Contudo, posteriormente, devido ao encaminhamento dado pelo governo local, tornaram-se marcos da consolidação do governo "democrático popular" e do apoio da população<sup>91</sup>. Foram as primeiras manifestações sistemáticas da oposição, corroborando as alegações de que se formava uma frente contra o novo governo socialista.

O ambiente acima descrito, onde fervem as tensões políticas e sociais, tais como a oposição feita pelo legislativo à implementação de políticas públicas e o desânimo popular com relação à administração pública em geral, irá se constituir

---

89 - "Telma perdendo suas três guerras". *Jornal da Tarde*, de 30 de junho de 1989, traz o rol de insucessos da prefeitura de Santos ao tentar implementar três políticas: a intervenção na Casa de Saúde Anchieta; a intervenção na empresa de transportes Santos - São Vicente; e a alteração no estatuto dos funcionários públicos, no que diz respeito à questão da aposentadoria. Devido a esta última questão, o então presidente da Câmara pediu a intervenção na prefeitura. As duas primeiras políticas citadas serão objeto de discussão posterior, ainda neste capítulo. Ver também "Luta de Telma em Santos tem duas frentes", *Jornal do Brasil*, de 2 de julho de 1989 e "Derrotas surpreendem Telma", *O Estado de São Paulo*, de 30 de junho de 1989.

90 - CAPISTRANO, David. *Santos. Mil dias de Governo Popular*. São Paulo : Ed. Brasil Urgente, 1991. Também em entrevista realizada com Telma de Souza, fica corroborada a idéia de que havia uma oposição formada na cidade. Por outro lado, vários são os artigos de periódicos nacionais que trazem como notícia o desenrolar dos acontecimentos após período eleitoral em Santos. Dentre eles, *O Estado de São Paulo*, de 29 de junho de 1989 e de 30 de junho de 1989 e o *Jornal da Tarde*, de 28 de junho de 1989. A polêmica sobre fraude eleitoral, com a conseqüente ameaça de continuidade do próprio governo, só é encerrada seis meses após o início da gestão Telma de Souza (ver *O Estado de São Paulo*, 26 de junho de 1989).

91 - Estas políticas serão tratadas posteriormente nos itens seguintes deste capítulo. Ver também ISTO É, SENHOR, de 12 de julho de 1989.



o pano de fundo para a formulação e implementação do governo da "Unidade Popular Democrática" em Santos.

Contudo, como dito por Telma de Souza e percebido na trajetória histórica santista, observa-se ser Santos uma cidade sempre *"politicizada, avançada, progressista, e que mesmo quando marretada, quebrada, sempre reage"*<sup>92</sup>.

E parece que esta era uma convicção que sempre norteou a atuação do governo local, sendo adotada, posteriormente, por todos, funcionários e cidadãos<sup>93</sup>.

Para enfrentar o estado de ânimo contrário, mas sobretudo, enquanto cumprimento à proposta de um partido de esquerda, cujas diretrizes tinham um embasamento social muito evidenciado, os projetos de governo tiveram como pressuposto o resgate da cidadania, através da escolha de quatro áreas de atuação prioritária, como relatam Lenimar Rios, secretária de Desenvolvimento Urbano durante o governo Telma de Souza,

*"Procurávamos traduzir em ações a questão da cidadania. Assumimos que um projeto para o desenvolvimento tem que ser entendido com a questão da cidadania, perdida em 1969 com a perda da autonomia da cidade (...) Nós elegemos quatro áreas como prioritárias: transporte, habitação, saúde e educação. E foi onde efetivamente o grosso dos esforços e dos investimentos foram alocados"*<sup>94</sup>.

e Telma de Souza,

*"inverter prioridades; com ênfase nos bairros mais carentes; mesmo sabendo que nós não poderíamos desprezar outros setores da cidade. A gente queria deixar a qualidade de vida mais homogênea, e nunca nos passou pela idéia fazer luta política, de classe, luta ideológica na administração"*<sup>95</sup>.

---

92 - Entrevista com Telma de Souza. Ver também *13 Pontos para Santos*, documento elaborado durante a campanha eleitoral, com as proposta de governo (apud, FERREIRA, ALMEIDA % PETRUCCI, 1994: 8).

93 - Entrevista com Alcindo Gonçalves, ex-diretor da Prodesan, companhia municipal Progresso e Desenvolvimento de Santos, e com dona Candinha, filantropa santista.

94 - Entrevista com Lenimar Rios, secretária de Desenvolvimento Urbano, da Prefeitura Municipal de Santos no período Telma de Souza, realizada em junho de 1993.

95 - Entrevista com Telma de Souza. No mesmo sentido, ver artigo no periódico *Cidades e Municipalismo*, de 11 de outubro de 1989, onde se descreve a intenção da Prefeita de priorizar a periferia e a classe menos privilegiada, sem abandonar praias e bairros nobres.

*Pari passu* com a expectativa de suprir as demandas coletivas e a preocupação com a classe marginalizada, havia também a meta de mudar a posição que os municípios tinham nas relações com outras esferas de governo, através da qual cabia aos municípios a mera recepção de recursos federais repassados em parcelas quase sempre de forma irregular, definindo quais políticas públicas deveriam ser priorizadas. Assim, romper com a posição subordinada do município significaria implementar

*“mudanças mais profundas do que aquelas que poderiam ser produzidas no município: mudanças (que representassem alterações) na estrutura social, econômica e produtiva do país”, (...) ampliando e consolidando a cidadania enquanto papel do poder local. Ao rejeitar uma visão subalterna do poder local, coloca-se a possibilidade de articular a dinâmica da vida política municipal e a ampliação das competências constitucionais dos municípios, como o horizonte de um projeto nacional transformador”* (CAPISTRANO, 1991:15 e 36).

Postura, portanto, que implicava em alterações efetivas na forma de conduzir a *res publica*, e que teria reflexos até mesmo na eleição para presidente da república que se aproximava.

Indo mais longe e retomando Gaebler e Osborne, poder-se-ia dizer que muito contribuiu para a reversão da situação política, a presença marcante de um líder carismático, no caso Telma de Souza, que soube compartilhar sua visão de mundo e seus objetivos. Esse compartilhar pode ser constatado no desenrolar dos fatos no primeiro ano de governo.

Várias foram as políticas públicas adotadas. Entre elas, destacaram-se as políticas como a recuperação da balneabilidade das praias e a questão do porto, que serão estudadas mais adiante, reunindo o cunho econômico e o viés social. Outras, tiveram um caráter predominantemente social, tais como as políticas da área de saúde e educação. Assim, respeitando as propostas formuladas na época da campanha, tentou-se encontrar uma combinação entre políticas direcionadas a recompor a parcela social deixada de lado por tanto tempo e políticas com abordagem mais voltada para o incremento econômico.

As políticas econômicas e ambientais adotadas pelo governo Telma de Souza só vieram a concretizar-se a partir do segundo ano de governo. Porém,

conjuntamente com as políticas sociais, tornaram-se a marca registrada do governo Telma de Souza. Além disso, merece atenção a capacidade de Telma de Souza de identificar o perfil de prestação de serviços da cidade, combinado com o lema “cidade da caridade” para justificar suas políticas sociais.

É do conjunto de políticas sociais e econômicas que resultará o vetor empreendedorístico do governo, a verdadeira *governance*, reunindo políticas voltadas à sustentabilidade de seus projetos, através de uma abordagem social.

### **3.3. Vocação Econômica e a descoberta da identidade**

A análise da gestão Telma de Souza implica considerar dois temas. O primeiro perpassa a questão da identidade e vocação econômica da cidade; o segundo, a ser abordado no final deste capítulo, refere-se às parcerias e articulações necessárias à viabilização de determinadas políticas.

Reconhecer que a cidade tinha uma vocação outra que não somente a determinada pelo porto, qual fosse, a turística, definida pela presença evidente de um litoral ladeado por praias ajardinadas, que recebiam um grande contingente de turistas nas temporadas de verão, pode parecer óbvio, mas, frente aos diagnósticos da CETESB, que, por anos a fio, repetiam o relato da péssima condição das águas, deixava tal consideração bastante distante.

A tendência turística natural da cidade parece ter sido desprezada pelos governos anteriores e considerada apenas como uma atividade periférica. Pois, se era fato que a cidade podia contar com o trinômio do sucesso: areia, sol e mar (os três “s”, *sun, sea, sand*), também era fato que esse potencial estava sendo pouco explorado por quase duas décadas (CAPISTRANO, 1991:56).

Por outro lado, também pelo perfil econômico da cidade, descrito no item anterior, pode-se verificar que já existia uma enorme tendência da cidade para a prestação de serviços e para o setor comercial, o que de *per se* privilegia a

atividade turística. Contudo, o turismo foi relegado pela administração pública anterior, que deixou a atividade quase que ao desenvolvimento espontâneo.

Neste sentido, considerando os índices de flutuação de população e consumo, antes mesmo da recuperação da balneabilidade das praias, vê-se que o turismo sempre desempenhou um papel econômico relevante no âmbito local. A população flutuante chegava a aumentar, em média, o número de habitantes da cidade em 30%, ou mais, nos finais de semana prolongados e temporadas, com reflexos na arrecadação do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços)<sup>96</sup>. Também a arrecadação dos postos de gasolina e álcool era afetada, havendo um incremento real de 20% do IVVC (Imposto de Venda a Varejo de Combustíveis) recolhido no município, durante o verão. A proximidade da capital, que emite o maior número de turistas do país<sup>97</sup>, é por muitos vista como negativa, por significar o incremento do "turismo de um dia"<sup>98</sup>. Para retomar a atividade de turismo e promover a vinda de turistas de estratos sociais mais elevados, era necessário resolver um grave problema: o grau de poluição das praias.

O governo anterior havia atuado no sentido de garantir a reforma dos jardins que ladeiam a orla da praia, embora tais obras pareçam ter sido executadas mais por razões políticas do que turístico-econômicas<sup>99</sup>. À época, outra medida adotada foi a interdição da entrada e estacionamento dos ônibus de "farofeiros", na orla da praia e nas ruas adjacentes.

Com a estagnação econômica afetando enormemente a atividade portuária, a cidade viu-se frente à iminência de uma crise. O porto esvaziou-se na década de

---

96 - "Santos. Na rota da beleza e dos negócios". Suplemento Publicitário, Revista *VEJA*, de 23 de janeiro de 1990.

97 - Entrevista com Eduardo Savonicz, diretor do Departamento de Turismo, PMS.

98 - Ver depoimento do administrador de empresas Luiz Carlos Santini Mello, para a *VEJA*, de 23 de janeiro de 1990. Sobre o "turista de um dia", que é malvisto e malquisto pela população local e, normalmente, pelas autoridades, porque é um grupo composto na maioria por pessoas de baixo poder aquisitivo, que chegam em ônibus de excursão, de madrugada, fazendo baderna, atravancando as ruas e piorando o trânsito. Sujam as praias e gastam muito pouco na cidade, pois trazem de casa o tradicional "frango com farofa", pelo qual foram apelidados de farofeiros.

99 - FREITAS, Welfer. "Santos conclui as obras da polêmica". *O Estado de São Paulo*, de 11 de novembro de 1988. Comenta a execução das obras de ajardinamento de 7 km de praias, apontando para os problemas de terem sido feitas nos últimos três meses antes do término do mandato do prefeito e sem licitação. Ainda, quanto às polêmicas políticas do governo do período 1986-1988, ver *Jornal da Tarde*, de 05 de maio de 1988. Ver também NOGUEIRA, Júnia de Sá. "O prefeito Justo faz uma gestão polêmica". *O Estado de São Paulo*, de 17 de junho de 1986.



70, afetando a economia regional<sup>100</sup>. Havia, portanto, que vislumbrar uma saída para a crise.

Na busca de uma proposta para a cidade, foram realizados vários seminários<sup>101</sup>. Para alguns a prestação de serviços era a única opção de atividade econômica, dada a inexistência de um parque industrial próprio e do desenvolvimento de outras atividades econômicas<sup>102</sup>. O turismo mostrava-se então como a melhor opção, muito embora só se pudesse contar parcialmente com ela, devido a péssima qualidade das praias. Restava descobrir um meio de se fazer valer das vantagens geográficas com que Santos fora dotada, para fazer do turismo uma importante fonte de renda, aproveitando, inclusive o momento em que a atividade turística adquirira mundialmente o *status* de indústria<sup>103</sup>, exigindo uma postura mais profissional e um crescimento menos espontâneo.

Desta forma o governo Telma de Souza percebeu desde o início de sua gestão que haveria de abordar a questão turística. Para a prefeita, era inquestionável o fato de ser o turismo uma das facetas da complexa vocação econômica da cidade. Com a idéia de incentivar a população a usufruir e orgulhar-se das benesses do lazer local, a Prefeita foi ao estrangeiro estudar alternativas para o caso de Santos.

Não bastava, no entanto, resolver o problema da poluição das praias. Era preciso incrementar a idéia de mostrar novas possibilidades à população, dando vida ao balneário. Assim, vários contatos com técnicos e governos locais de cidades com feições similares a Santos foram realizados, tendo como foco inicial a busca de subsídios para a construção de uma marina para, futuramente, atrair a indústria de produtos náuticos e afins e um novo tipo de consumo: o de esportes náuticos<sup>104</sup>.

---

100 - "O porto vazio. Muito menos trabalho. E menos dinheiro." Jornal da Tarde, de 18 de julho de 1976. Ainda, a TRIBUNA, de 25 de abril de 1991, sobre a estagnação da arrecadação de impostos da última década.

101 - BARROS, Zuleide. "Seminário discute o futuro de Santos". O Estado de São Paulo, de 29 de maio de 1991.

102 - Essa é a opinião partilhado por Wilson Santoni, da Fundação Aelis (Associação Educativa do Litoral Santista).

103 - O termo "indústria do turismo" decorre de uma tradução equivocada do termo *industry*.

104 - Isso ocorreu em outubro de 1989, com a ida de Telma a diversas cidades européias. Depoimento de Telma de Souza e de Selma Rodrigues, Secretaria executiva do Fórum da Cidade, Chefe do Cerimonial do governo Telma de Souza.

Ao adotar a postura de revigorar aquilo que se mostrava como sendo perfil mais adequado para a cidade, com a recuperação da atividade turística, Telma de Souza conseguiu identificar e explorar as vantagens competitivas particulares de Santos e um nicho de mercado específico do local. Com isso, garantiu futuras novas fontes de recursos fossem atraídas para a localidade, atraindo o capital e ganhando espaço na divisão internacional do consumo.

Tal postura começa a influenciar a opinião dos empresários locais, em cujo discurso vê-se que a opção turística começa a despontar, como é o caso do empresário Omar Laino, figura importante do setor de indústrias têxteis e da construção civil de Santos:

*"É preciso trazer um turismo rentável para a cidade, que traga dinheiro para cá. É preciso descobrir o veio e trazer para a cidade feiras, exposições e convenções, como o chamado turismo de negócios, algo parecido com o Anhembi" 105.*

Dando respaldo às idéias do governo Telma de Souza, Omar Laino defende não só a viabilidade econômica da cidade, bem como uma postura articulada de todos os setores envolvidos:

*"a cidade é viável: e todo o mundo está envolvido. Precisa de empresários dispostos a fazer empreendimentos. A curadoria do meio ambiente tem que atuar e se manifestar. É um projeto da cidade. Um turismo que não seja predatório, que encha a cidade e não a prejudique. (...) Aí as pessoas que vão se hospedar, vão querer restaurantes, táxis, comprar coisas, casas de lazer noturno. Beneficia a cidade como um todo. A cidade vai procurar melhorar para atender porque vai ter mais concorrência. Vai ter mais restaurantes e hotéis. (...) É preciso atrair o turista. Também o turista estrangeiro que passa por aqui. Misturar o interesse econômico com lazer é a minha proposta" 106.*

Ou seja, com o estímulo oferecido pelo governo local, todos passaram a propugnar por um ambiente propício e profícuo para uma atividade ainda estagnada. Contudo, qualquer que fosse a atuação política e empresarial, a cidade não podia prescindir de um elemento essencial, a ser viabilizado: a recuperação da balneabilidade das praias, principal atrativo da cidade.

---

105 - Omar Laino, entrevista.

106 - Idem.

### **3.4. Balneabilidade das praias santistas: história, tecnologia e política**

Tornar as praias viáveis para o turista e para a população santista era um desafio. A alternativa de alterar o sistema de lançamento dos esgotos no mar iria requerer milhões em obras, o que poderia comprometer todo o orçamento, inviabilizando outros investimentos sociais previstos no programa do partido no período de campanha<sup>107</sup>.

Durante a campanha eleitoral de 1988, a equipe que dava suporte técnico e logístico à candidata do Partido dos Trabalhadores, coordenada por David Capistrano, fez um pedido de diagnóstico a um técnico, José Eduardo de Campos Siqueira, que trabalhava em uma unidade volante da SABESP em Santos e Secretário de Meio-Ambiente de Santos da gestão 1992-1996, para que se verificasse a possibilidade de uma solução rápida e barata para a questão das praias, uma vez que devolver a balneabilidade às praias era um dos problemas mais sérios a serem sanados, dentre as propostas do partido. A solução era imprescindível para tornar os quase 7 km de praias viáveis<sup>108</sup> e, conseqüentemente, o turismo. Mas ignorava-se a dimensão do problema (CAPISTRANO, 1991:56-7).

O diagnóstico mais em voga era o de que as praias eram poluídas por esgotos, mas não havia uma rígida identificação das fontes poluidoras. A hipótese aventada e mais aceita, inclusive pelo próprio José Eduardo de Campos Siqueira, era a de que a poluição por esgotos vinha através do estuário, descendo desde a represa Billings, pelos canais de fuga da usina Henry Borden<sup>109</sup>. A poluição das praias, advinda dos esgotos, já tinha sido identificado pela CETESB, companhia estadual responsável pela qualidade das águas em todo o litoral paulista e, portanto, quem fazia o exame de colimetria das águas e já se preocupava com as ligações

---

107 - Segundo José Eduardo de Campos Siqueira, secretário do Meio-Ambiente da gestão David Capistrano em Santos, funcionário da SABESP, durante o governo Telma de Souza, em entrevista realizada em julho de 1993 e em novembro de 1994. *Saneamento Básico de Santos: História e propostas*. Edições D.O. Urgente, Santos, 1993.

108 - Turispress, Suplemento Turístico, Revista HotelNews, nº 110, novembro de 1991.

109 - Ainda em São Paulo, depois de feito o bombeamento da água do Rio Pinheiros era sugada e caía pelo Rio Pequeno, indo poluir o estuário e desembocando no mar, poluindo a baía e as praias. Em entrevista, José Eduardo Siqueira revela ser esta a opinião partilhada pela grande maioria dos técnicos.

clandestinas há muito anos. Mas talvez por desmazelo político, ou por desinteresse, ou por falta de visão “*em momento nenhum a CESTEB deu o salto de qualidade de concluir que aquilo era causa precípua e próxima e reformar para utilizar as comportas*”, o problema não fora atacado anteriormente<sup>110</sup>.

Havia, ainda, dúvidas sobre os esgotos industriais lançados nos rios de Cubatão. Alguns contestavam que tal fato causasse dano à balneabilidade das praias santistas<sup>111</sup>. Na verdade, os poluentes industriais contaminavam, não as praias, e sim o mangue, matando a flora e a fauna pelo acúmulo de metais pesados em suas margens, quase não atingindo as praias.

Para outros, como o Professor Luiz Roberto Tommazi<sup>112</sup>, a poluição teria três fontes: a poluição vinda do estuário; os esgotos domésticos; e os próprios banhistas.

Ora, para um problema tão complexo, envolvendo tantos interesses, opiniões e diversas agências governamentais de diferentes esferas de governo, só haveria solução quando as autoridades municipais e estaduais estivessem motivadas, chegassem conjuntamente a um acordo.

Através do relatório feito a pedido do Partido dos Trabalhadores, descobriu-se que havia um equívoco no diagnóstico sobre a origem do esgoto que poluía o mar, anteriormente aceito, verificando-se que o principal tipo de poluição das praias advinha dos eflúvios terrestres, ou seja, denotando que esgotos locais deveriam estar desaguando nas praias.

Concluiu-se, em seguida, que a poluição estaria vindo através dos canais de drenagem que recebiam os esgotos domésticos e os conduziam à praia, havendo má utilização do equipamento urbano por lançamento indevido<sup>113</sup>. Os motivos remetiam à falta de fiscalização e manutenção da rede de esgotos, de

---

110 - Entrevista com José Eduardo de Campos Siqueira.

111 - Essa era a visão do CETESB em Cubatão, Sérgio Alejandro, que alegava que os esgotos se diluiriam antes de chegar ao estuário. E isto mesmo antes de 1985, pois até 1984 as indústrias lançavam cerca de 57 toneladas de poluentes nas águas do rio Cubatão. Atualmente, são 3,5 toneladas. A TRIBUNA, de 17 de janeiro de 1991 e de 14 de agosto de 1991.

112 - USP elogia balneabilidade das praias. A TRIBUNA, de 14 de agosto de 1991.

113 - Entrevista com José Eduardo de Campos Siqueira.



propriedade da SABESP, ou por falta de obras complementares, ou por irregularidades administrativas.

Sendo os canais os equipamentos que conduziam os esgotos e, conseqüentemente, a poluição até a praia, a solução estaria na reutilização dos canais de drenagem, parte essencial do projeto de saneamento e drenagem elaborado pelo engenheiro Saturnino de Brito, datado do início do século.

O plano de Saturnino de Brito (1905, apud SATURNINO DE BRITO, 1943)<sup>114</sup> consistia de um sistema de separador absoluto, com uma rede isolada para as águas cloacais e outra para as águas pluviais<sup>115</sup>, além de estações elevatórias distritais (ANDRADE, 1992:134)<sup>116</sup>.

Fundamentado pela filosofia de que a expansão da rede de esgotos deveria prever o futuro do crescimento e do desenvolvimento da cidade e garantir "*a ordem básica do progresso, cuidando do presente e preparando sabiamente o futuro*", Saturnino de Brito baseava-se no fato de que os erros do crescimento urbano deviam ser evitados, assim como os conflitos de interesse entre público e privado deveriam ser dirimidos para impedir o comprometimento das obras de saneamento. Conseguiu impor com isso o estudo das redes sanitárias e dos arruamentos (Saturnino de Brito, Relatório de 1907, apud SATURNINO DE BRITO, 1943).

Assim, em 1906, inaugura o primeiro resultado de sua gestão sanitária: a execução de um emissário de esgotos, de 12 km, para as águas cloacais. Nos anos seguintes, 80 km de uma rede subterrânea de esgotos foram executados e 17 km de canais de superfície para as águas pluviais.

Os canais ligavam o estuário à baía, a céu aberto, permitindo que a limpeza fosse feita pela alta e baixa das marés. A entrada e saída das águas era

---

114 - SATURNINO DE BRITO. "Saneamento de Santos". In *Obras Completas*. Vol. 7, Rio de Janeiro : Imprensa Nacional, 1943.

115 - O sistema existente anteriormente, conforme proposto por Rebouças, era o de separação parcial. Segundo este sistema, a rede de esgotos receberia os dejetos sanitários e as águas pluviais das áreas calçadas e telhados, com pontos de fuga para escoamento das águas cloacais.

116 - Estações de tratamento ainda existentes na cidade, muito embora tenham sido modernizadas.

controlada por adufas permitindo a auto-limpeza, feita pelo movimento natural das águas represadas (ver figura abaixo).

**Figura 1: Canais de Santos à época do planejamento de Saturnino de Brito.**



Esse mecanismo funcionava igualmente para a rede pluvial e para a de esgotos. As comportas serviam para represar as águas da preamar e descarregar em baixa-mar. Permitiam, com isso, que a planície fosse enxugada e que a cidade fosse expandida, salubremente, definindo-se a estrutura básica, a estrutura viária e o planejamento do solo.

No início, a drenagem da água era controlada por sistema elétrico; contudo, após alguns anos de uso, devido ao descuido e à má conservação, o sistema elétrico foi desativado e tornou-se manual. Em 1968, graças a uma falha no sistema manual houve uma grande inundação na cidade; o sistema foi então considerado obsoleto e danoso, perigoso para a cidade, sendo as comportas, a partir daí, deixadas completamente abertas (CAPISTRANO, 1991:56-63)<sup>117</sup>.

117 - O Plano de Saneamento de Santos envolveu muito mais que técnica de engenharia. Como nenhuma questão poderia ser resolvida isoladamente de um plano geral, como asseverava o próprio Saturnino de Brito, estabeleceu-se

Vale ressaltar que é da cidade que surge da prancheta de Saturnino, com seus canais e jardins, a origem da Santos atual. Talvez se possa citar aqui, mais uma vez, a característica inovadora, se não da própria cidade em si, pelo menos enquanto inspiradora de inovações.

E são essas inovações, concebidas no início do século, que teremos retomadas noventa anos depois, no governo Telma de Souza, que se estudará no item a seguir.

Oito décadas depois, o problema da salubridade parecia retomar, agora com diferente figurino daquele do início do século. Novamente seria preciso lançar mão do instrumento sanitário. Agora, para erradicar a poluição das praias, também uma questão sanitária, mas revestida de argumentos ecológicos e, mais uma vez, econômicos, por afetar o equilíbrio da atividade turística na cidade. Além disso, a solução tinha que ser rápida, barata e eficiente para ter o efeito desejado.

Com base no diagnóstico sobre o tipo de poluição que se deveria combater, verificou-se que através da reutilização dos canais construídos na primeira

linhas de concordância entre o seu plano e o do eng.º Rebouças, que o precedeu, como o aproveitamento de dois quilômetros do sistema separador absoluto. Seu plano abrangia ainda projetos que envolviam a população, responsabilizando-a através da Lei de Proteção aos Cursos e punindo a quem atirasse pedras e impurezas nos canais. No relatório apresentado em 1907, incentivava a Câmara a aprovar projetos que complementassem a obra sem deixar arestas que inviabilizassem futuros planos.

Do ponto de vista viário, o plano de Saturnino de Brito inovou no que concernia à inclusão de calçadas e arruamentos que ladeavam os canais que, arborizados e navegáveis, passaram a permitir não só o transporte dos imigrantes europeus pestosos, que desembarcavam em Santos, mas o funcionamento de um "*boulevard*", *à la Haussmann*, possibilitando e facilitando a prática da convivência social e o incremento da sensibilidade humana. Isto tudo porque sua concepção dos canais era que ficassem no centro de amplas avenidas, evitando que as pessoas se servissem das águas imundas. Por sua vez, as avenidas deveriam ter entre 30 e 35 m de largura, com bancos e taludes, atenuando também a reverberação solar das cidades tropicais. As pontes e passadiços deveriam ser diferentes entre si.

Outro elemento era a variedade estética para "obras que não devem ter caráter meramente utilitário". Para evitar os horizontes das longas ruas retas, praças e jardins foram construídas em cruzamentos e extremidades, explorando-se o mais que podia do equipamento sanitário. Finalmente, implementou-se o parque público perto da orla, junto à Avenida Beira-Mar e instalou-se outros equipamentos. Tudo tinha, portanto, uma função, servindo como elemento facilitador dos serviços e relacionamentos humanos (grifo é meu).

No relatório de 1908, dedica-se ao Código de Obras, com disposições sobre casas e quarteirões, estabelecendo novas posturas municipais e redefinindo uma nova relação edifício e lote, exigindo recuos, bem como providências higiênicas, no sentido de garantir a insolação, a iluminação e a ventilação, e o isolamento das moradias. No âmbito jurídico institucional também trouxe contribuições, tais como estipulações sobre expropriações por utilidade pública e contribuição de melhoria. Embora para efeitos deste trabalho, o resgate da obra de Saturnino se restrinja aos precedentes históricos e aos componentes técnicos de sua obra em Santos, não envolvendo análise exaustiva, é importante ressaltar a contemporaneidade de suas idéias, tais como o resgate dos espaços públicos e a preocupação estética combinada com a função recreativa e econômica, enfatizando a sociabilidade urbana, revivificando o pintoresco das orlas marinhas e das grandes avenidas e recuperando a salubridade das praias, motivados por argumentos que hoje se vestem de uma linguagem ecologista. Com tudo isso, Saturnino de Brito inaugurou o *townscape* tropical, que marca profundamente a fisionomia da cidade de Santos.

metade do século era possível iniciar o programa de recuperação da balneabilidade das praias e solucionar parcialmente o problema.

Parte do problema era causado por ligações irregulares de esgotos aos canais de drenagem. Isto ocorria desde o começo do século quando os canais foram idealizados e construídos. Inicialmente, os canais eram rigorosamente fiscalizados, mas com a expansão urbana, que ocorreu *a posteriori*, acentuada pelo empobrecimento da população, foram esquecidos ou deixados de lado pelas autoridades.

Contudo, o programa de utilização dos canais consistia apenas na primeira etapa de um programa que se estenderia até o saneamento completo das praias e que se compunha de várias etapas de médio e longo prazo que garantiriam a manutenção da balneabilidade. Dentre as políticas a serem implementadas, haveria que se pensar na criação de uma legislação que coibisse a utilização incorreta do sistema de esgoto, que rastreasse as irregularidades nos esgotos domésticos e a despoluição do estuário.

A função dos canais havia sido degradada com o lançamento de esgotos de prédios, residências e estabelecimentos comerciais. O fechamento dos canais precederia um trabalho de identificação das ligações clandestinas e criação de uma legislação municipal penalizando quem não fizesse a ligação dos esgotos com os coletores da SABESP.

No que diz respeito à ligação entre os esgotos e os canais, foram criados pontos de fuga da água dos canais para o esgoto, já existente paralelamente à praia, para lançar o conteúdo no emissário submarino.

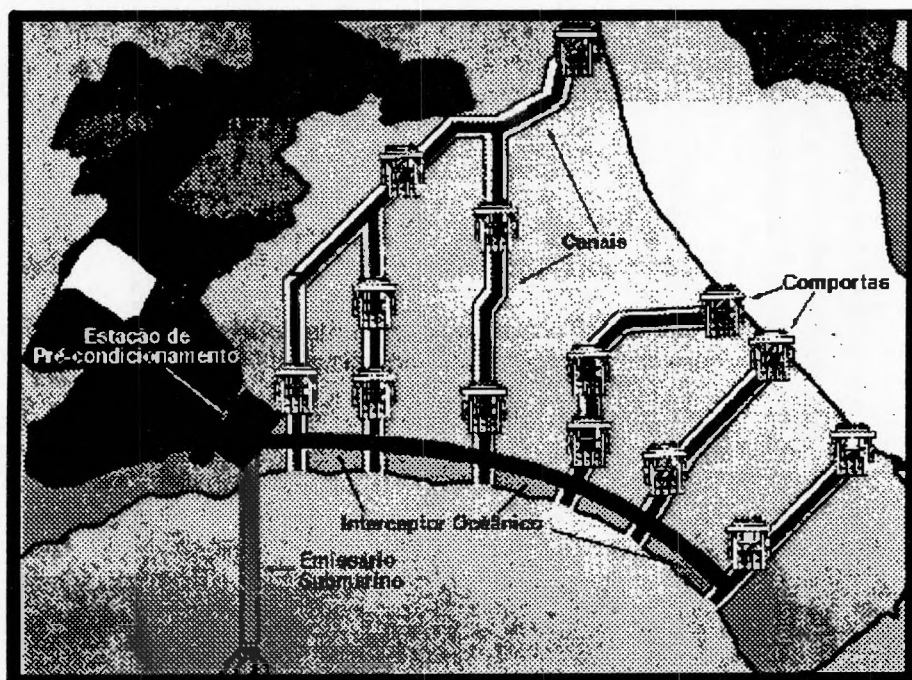
Como parte dos equipamentos já estavam instalados, ou seja, os canais e as comportas, os resultados poderiam ser auferidos em curto prazo. Este era um aspecto importante, pois à medida que houvesse o resgate da balneabilidade da praia, estar-se-ia também resgatando o entusiasmo pelo balneário, um efeito psicológico positivo, que poderia envolver os cidadãos no processo de revitalização daí decorrente.



Assim, dando início ao programa, seriam utilizados os seis canais que cortavam a cidade de lado, dando vazão às águas que se acumulassem no subsolo, coordenados através de comportas colocadas à beira-mar. Também o coletor tronco<sup>118</sup>, que ligava os canais 1 a 6 e que desaguava na ponta da praia, foi utilizado.

O procedimento consistia do fechamento das comportas quando a maré começasse a subir, impedindo que a água do mar entrasse nos canais e, concomitantemente, abrir-se-iam as portas conectoras com os esgotos que corriam paralelamente e abaixo dos canais, deixando a água infestada por coliformes escoar pela tubulação de esgotos já existente, indo para o emissário submarino<sup>119</sup> (ver figura abaixo).

**Figura 2: Canais e comportas instalados.**



Na maré cheia, abrir-se-iam as comportas, permitindo a auto-limpeza dos canais<sup>120</sup>. A sequência do projeto seria a automação das adufas, até então mecanicamente manuseadas. Também dever-se-ia tomar medidas em relação às

118 - O diagnóstico sobre a poluição das praias, até então vigente, aludia a poluição das praias como oriunda do estuário, mas parte dessa poluição viria do coletor que desaguava na ponta da praia.

119 - Estado e Prefeitura acionam comportas. A TRIBUNA, de 03 de fevereiro de 1991.

120 - Entrevista com José Eduardo de Campos Siqueira. Ver Projeto para despoluir praias tem saldo positivo. A TRIBUNA, de 31 de agosto de 1991.

comportas propriamente ditas, em más condições, necessitando de recuperação e renovação<sup>121</sup>.

Na implementação do programa, a medida imediata foi fechar as comportas e captar as águas poluídas dos canais nos sistemas de esgoto. As águas dos canais deveriam ser recolhidas antes de atingirem o mar, sendo redirecionadas para os esgotos que levariam as águas para o emissário submarino e levando-os para alto-mar. Com o aproveitamento do coletor subterrâneo, pode-se construir uma interligação alternativa, que pela força da gravidade (por estar sob os canais), fazia a água escoar pelos esgotos<sup>122</sup>.

A idéia foi divulgada em um seminário realizado pelo Sindicato do Comércio Varejista, com a participação do grupo **S.O.S. PRAIAS**, uma organização não governamental preocupada com a limpeza das praias, a 18 de outubro de 1989<sup>123</sup>. Tornou-se público, pelo então secretário da Secretaria da Higiene e Saúde (David Capistrano), que haveria uma possibilidade de tornar as praias viáveis com a retomada do projeto do Engenheiro Saturnino de Brito. Segundo relato do próprio secretário, o impacto foi tal que até a imprensa que fazia oposição sistemática à prefeitura divulgou amplamente o projeto, que naquele momento não passava de mera idéia. Várias pessoas que estavam presentes ao seminário esposaram a idéia, inclusive o Superintendente da SABESP, mas havia dúvidas sobre os efeitos positivos da proposta<sup>124</sup>.

Fez-se, então, a proposta à SABESP, proprietária e responsável pela coleta de esgotos da Baixada Santista. Há indicações de que a companhia teria resistido à idéia em função das crenças em diagnósticos anteriores, como também, por

121 - As medidas para recuperação física das comportas foi adotada no governo subsequente, dando continuidade à política aqui iniciada. "Novas comportas estão em fase de acabamento", *D.O. Urgente*, de 24 de maio de 1994.

122 - O projeto do emissário submarino (o interceptor oceânico) passa por estudo de correntes. O esgoto é pré-condicionado e bombeado para alto-mar. As correntes convergem para uma região, deixando ao largo as águas da baía. O projeto se baseia no poder bactericida da água do mar que contém bromo e pela alta salinidade, num efeito de osmose. As águas da Billings não tem coliformes fecais, mas através dela chegam outros poluentes, que é a pior poluição para a praia.

123 - A primeira proposta foi apresentada por escrito em março de 1990. *Programa de Melhoria da Balneabilidade das Praias - Abordagem Preliminar - Março de 1990*, de autoria de José Eduardo Campos Siqueira.

124 - Entrevista com José Eduardo de Campos Siqueira.

motivos políticos: *"se houvesse a despoluição das praias iria dar muito prestígio para a prefeitura de Santos"*<sup>125</sup>.

Apesar do entusiasmo inicial, o programa implicava no envolvimento de diferentes instâncias de poder e para um projeto de tal porte era preciso estabelecer um termo de cooperação técnica com o governo do Estado para recuperar a qualidade das águas lançadas na orla da praia a partir dos canais de drenagem. Mas obstáculos foram antepostos por instâncias estaduais.

Entretanto, com a aproximação das eleições estaduais e a chegada do segundo turno, Luís Antônio Fleury, o então candidato a governador do Estado pelo partido de situação, começou a pleitear o voto petista, propondo-se a contribuir no estabelecimento de um acordo. Assinou-se, então, a 30 de outubro de 1990 (entre o primeiro e segundo turno das eleições de 1990), um termo de cooperação para acabar com a poluição as praias<sup>126</sup>. Parte do êxito deveu-se a arranjos políticos mediados através de antigas relações pessoais de David Capistrano com o vice-governador de São Paulo, Aloysio Nunes Ferreira Filho (CAPISTRANO, 1991:59).

O Estado, através da SABESP, responderia pela abertura e controle das portas de comunicação com os canais de esgoto. A Prefeitura seria responsável pela abertura e fechamento das comportas, que eram de sua propriedade.

Vários outros fatores contribuíram para o sucesso do empreendimento. Era um momento de democratização e de abertura política. Havia ainda a questão da modernização e a própria característica do governo do Estado, preocupado em demonstrar que não havia diferenças no atendimento de pedidos de partidos que não estavam sob sua "proteção" ou sob a mesma sigla partidária. Combinados,

---

125 - Idem.

126 - O Termo de acordo estipulava competências diferenciadas para os contraentes. Coube à Prefeitura a execução da limpeza do canal, mantendo-o em condições satisfatórias ao recolhimento das águas pelo interceptor da SABESP e a implantação de esquemas de divulgação e orientação à população. À SABESP, a viabilização da fuga dos efluentes para o interceptor de esgotos; a implementação de sistema de monitoramentos das águas e a viabilização de processo de identificação e eliminação dos lançamentos de esgotos nos canais de drenagem. Às duas partes conjuntamente, coube a criação de grupo de trabalho misto encarregado de operacionalizar as ações necessárias ao projeto, a substituição da comporta situada no desemboque do referido canal para controle do lançamento de efluentes no mar e a implementação de sistema de operação da referida comporta (Termo de Acordo, de 30 de outubro de 1990), Termo de Acordo e Comunicação feita por José Eduardo de Campos Siqueira. Ver Estado e Prefeitura acionam comportas. A TRIBUNA, de 03 de fevereiro de 1991.

todos estes fatores fizeram com que o acordo com a SABESP fosse acelerado. A negociação deu-se em menos de três meses. O contrato entre a SABESP e o município de Santos foi assinado para desenvolvimento conjunto do projeto, já que *"na democracia, deve-se estar acima das questões partidárias"*<sup>127</sup>. Retórico ou não, esse argumento prevaleceu dos dois lados, mostrando uma tendência para as coalizões e cooperações<sup>128</sup>.

O acordo entre a Prefeitura Municipal de Santos e a SABESP foi considerado por ambos os lados da negociação como um ato que rendeu dividendos políticos e sociais. No que tocava ao governo do Estado, havia o interesse de evitar uma oposição dos governos locais, em época de campanha política. Por outro lado, era uma opção barata de lazer que serviria tanto aos paulistas<sup>129</sup>, maiores usuários do complexo da baixada santista, quanto aos santistas. Sem o acordo com a SABESP, proprietária dos canais de escoamento dos esgotos e do emissário submarino, que contorna a orla da praia, seria impossível resolver o problema. Além disso, a SABESP poderia providenciar a recuperação das comportas, que estavam em estado muito precário, pois tinham oficinas melhor equipadas. Era, pois, necessária a ação conjunta de ambas as esferas, estadual e municipal, para a consecução do projeto<sup>130</sup>.

No tocante à política de balneabilidade, o acordo permitiu que um problema que há muito obstava o desenvolvimento turístico santista, afastando os turistas (principalmente os de maior posse), além, obviamente, de ser um problema de saúde pública, fosse resolvido.

Os créditos foram compartilhados entre a prefeitura municipal e o Estado, na representação feita pela SABESP, com destaque para a atuação de alguns de

127 - Entrevista com José Eduardo de Campos Siqueira.

128 - A negociação com o governo do Estado com Ika Fleury, esposa do então governador de Estado. O acionamento foi feito em solenidade conjunta com a presença do Secretário do Meio-Ambiente, o presidente da SABESP e a prefeita de Santos. A TRIBUNA, 03 de fevereiro de 1991. O acordo previa ainda o rastreamento dos esgotos clandestinos, feito pela SABESP e a intimação pela prefeitura, conforme código de obras.

129 - De acordo com Eduardo Savonitz, diretor do Departamento, os turistas são procedentes de outras localidades, com destaque para o interior do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso e Espírito Santo.

130 - O I-1, interceptor oceânico nº 1 da SABESP, é um verdadeiro metrô de esgotos, sob os canais. Super dimensionamento, construído nos anos 70, época dos projetos faraônicos, para ser utilizado pelos esgotos do futuro, interceptando os esgotos da orla da praia. O projeto de Saturnino não incluiu a orla da praia, pois esta não era ocupada na época. Portanto, este projeto foi elaborado no plano diretor da cidade, em 1979. Ver também, "Acordo beneficiará balneabilidade das praias", Santos, A TRIBUNA, de 23 de novembro de 1990.



seus técnicos, como o Engenheiro Dagoberto Antunes da Rocha<sup>131</sup>, então responsável pela área e representante da SABESP para assuntos da Baixada Santista.

Ciente do problema real, acrescido do fato de que o fechamento das comportas era somente uma etapa intermediária (antecedendo a melhoria do sistema de coleta de esgotos domésticos), a Prefeitura adotou a medida de manter as comportas abertas nos dias de chuva, por um custo insignificante ou nulo.

Além disso, houve o envolvimento das organizações locais, além da participação ativa das universidades, apoio da associação de hoteleiros e dos sindicatos<sup>132</sup>.

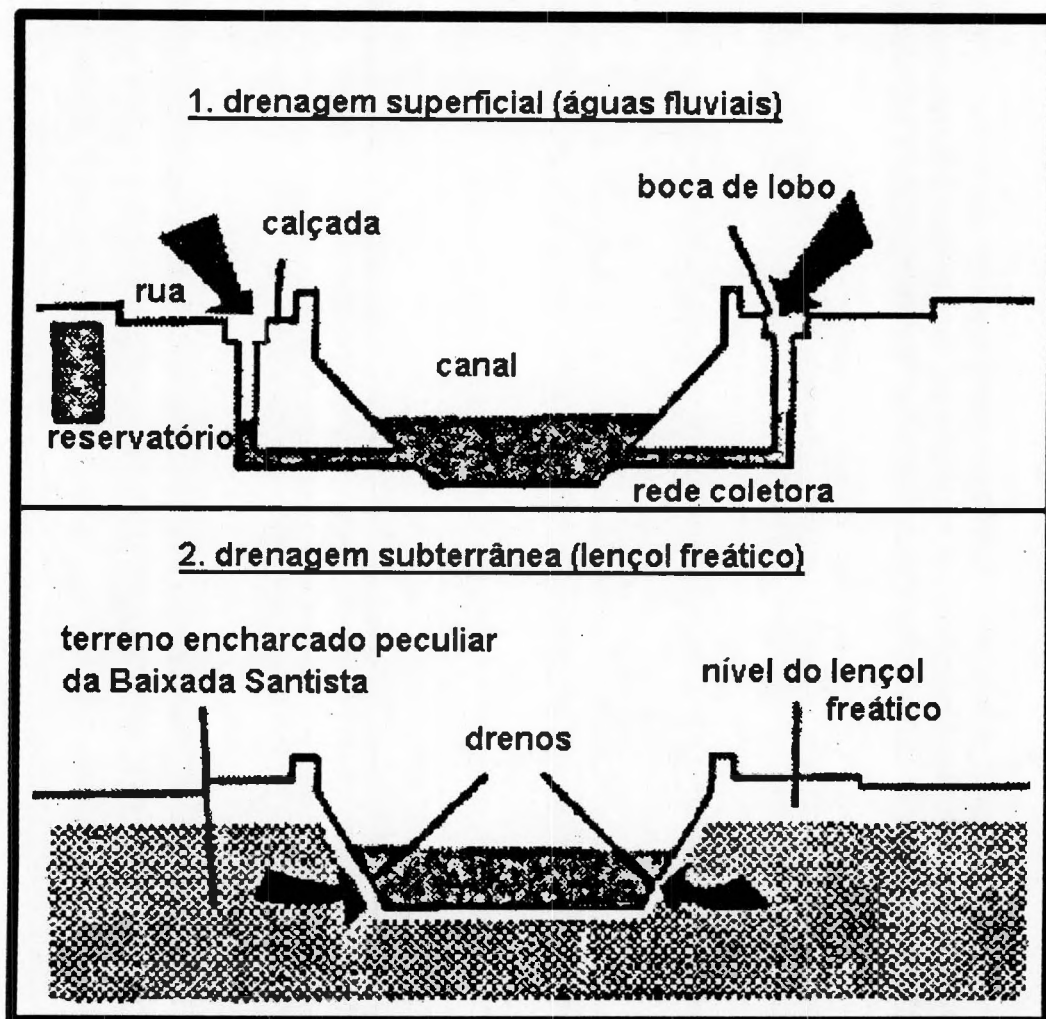
Inobstante o sucesso quase imediato do projeto, houve ainda quem se opusesse. Um dos argumentos utilizados era de que, com o fechamento dos canais e o represamento das águas, a cidade seria alagada, pois aumentaria a médio prazo o nível do lençol freático (a corrente de água subterrânea), causando infiltrações e umidade nas edificações, o transbordamento dos esgotos, principalmente por ocasiões de chuvas torrenciais ou intermitentes. Se isso ocorresse a água poderia extrapolar os limites dos canais e chegar aos reservatórios subterrâneos residenciais, contaminando a rede de águas potáveis que servem a população. Ou seja, além de os canais serem transformados em um esgoto a céu aberto, o seu fechamento implicaria em um risco para a saúde pública<sup>133</sup>. Ainda, haveria o problema de o projeto de Saturnino de Brito não ter previsto problemas como a impermeabilização do solo decorrente do asfalto, outro elemento deflagrador de enchentes (ver figura).

131 - Na proposta de restauração da balneabilidade das praias de Santos, elaborado pelo Departamento de Meio Ambiente, departamento ligado a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, de outubro de 1990, assinado por José Eduardo Campos Siqueira e equipe, atribui-se ao eng.º, Dagoberto e sua equipe o crédito de serem primeiros a vislumbrar a viabilidade do projeto. Ver também CAPISTRANO, 1991:58-9.

132 - SIQUEIRA, José Eduardo de Campos. "Água: os problemas de abastecimento, saneamento e ocupação". Seminário - comunicação pessoal.

133 - Os canais passariam a receber as águas do lençóis freáticos, quando de chuvas intermitentes pelo volume aumentado em demasia e o interceptor oceânico não tem capacidade para escoar toda a água. Esta água é intensamente poluída. Uma vez abertas as comportas nesse período as praias receberiam uma alta carga de poluição. José Carlos Lodovici. Tese de mestrado Estruturas Ambientais Urbanas de Marinhas e Balneabilidade na Baixada Santista, USP, 1992 in "Arquiteto aponta riscos no uso das comportas", A TRIBUNA, 13 de janeiro de 1991 (local, p.7). e Professor questiona projeto de balneabilidade. A TRIBUNA, 22 de novembro de 1992.

**Figura 3: Função dos canais de Santos**



Fonte: A TRIBUNA, 13 de janeiro de 1991.

Essa crítica tinha fundamento, uma vez que, em ocasiões de exceção, de dias de chuva muito forte, poderia haver o colapso do sistema de drenagem. Muitos dos prefeitos anteriores achavam, inclusive, que as águas não escoariam com tanta rapidez e haveria uma invasão de mosquitos, e, portanto, não fechavam as comportas há quase 40 anos.

Enfim, uma vez ativado o programa, foi estrondoso o sucesso, corroborado pelos laudos da CETESB<sup>134</sup>, companhia estadual responsável pela aferição da qualidade das águas das praias de todo o litoral paulista. Conforme verifica-se da tabela abaixo, indicativa do número de dias ao ano que as praias estiveram próprias para banho, o progresso foi notório:

**Tabela 4: Evolução dos números de dias propícios para o banho 1986-1992.**

1986	1987	1988	1989	1990 <sup>1</sup>	1991	1992 <sup>2</sup>
20	32	22	19	25	91	171

1 - início do programa. 2 - até 31.10.1992.

Fonte: Sumário de Dados, Novembro 92, nº. 2. Prefeitura Municipal de Santos e CETESB.

No encalço da recuperação da balneabilidade das praias, não faltaram elogios da comunidade local e da comunidade internacional, curiosos com o fenômeno.

Mesmo podendo-se ver os resultados da política adotada, observou-se o aparecimento de alguns problemas com o programa, que exigia continuidade.

Assim, outras fases se seguiram e outras críticas foram tecidas<sup>135</sup>. E assim, foi-se dando seqüência ao programa de restauração e programas complementares foram propostos.

As praias estavam limpas por força das operações das comportas, mas para consolidar o resultado era preciso limpar os canais de drenagem, ainda responsáveis pelo secamento da cidade, sua função original, que propiciavam uma drenagem de primeira categoria das terras baixas e encharcadas de Santos, mas encontravam-se parcialmente comprometidos. Seria preciso, então a reabilitação e aquisição de novas comportas e que o desassoreamento dos canais fosse feito<sup>136</sup>.

134 - A CETESB tem sete pontos de análise em Santos e a leitura é feita semanalmente. A qualificação é feita em quatro categorias: excelente, muito boa, satisfatória e imprópria, de acordo com a densidade de coliformes fecais ou totais de um conjunto de amostras periódicas, o que pode causar certos problemas na leitura. Algumas vezes, as leituras de excelente, muito boa e satisfatória são agrupadas na categoria denominada própria.

135 - Outros fatores estariam sendo desconsiderados, tais como, acabar com o despejos hídricos do Parque Industrial de Cubatão, promover a reversão do Rio Pinheiros, coletar e tratar os esgotos de áreas como Vicente de Carvalho e os morros de Santos. Outro problema alegado pelos críticos do projeto, seria o interceptor oceânico forçaria a massa de água poluída na direção das praias. A TRIBUNA, 13 de janeiro de 1991.

136 - De acordo com o projeto inicial, o arraste ou desassoreamento dos canais acontece no período de sizlgia (período de conjunção de sol e lua, também chamada preamar ou maré alta). Ou seja, quando a maré está alta, as águas são

Assim, embora resolvido o problema a curto prazo, outros programas deveriam complementar o programa inicial, dando suporte ao "programa mãe" de recuperação da balneabilidade das praias. Isto porque, os canais não poderiam ficar indefinidamente fechados. De forma que, imediatamente após o fechamento dos canais, criou-se e implementou-se o programa "**Canal Limpo - Praia Limpa**".

Esse programa consistia da verificação de todas as ligações de esgoto da cidade nas proximidades dos canais, para averiguar sua regularidade, que implicava no projeto de identificação dos esgotos irregulares, com três categorias de problemas: esgotos indevidos, água pluvial despejada na rede de esgotos e falta da caixa de gorduras.

Nesta fase, foi assinado um termo de cooperação com a UNICEB - Universidade Santa Cecília, para que estagiários da faculdades de engenharia e arquitetura, treinados e pagos pela prefeitura, trabalhassem com a SABESP, fazendo o rastreamento dos prédios e residências que tinham esgotos clandestinamente ligados aos canais. O exame consistia na observação de corantes que eram jogados nas dependências e caixas de esgoto dos prédios e residências e na verificação se o esgoto estava conectado devidamente à rede de esgoto, ou impropriamente ao canal<sup>137</sup>. O amplo apoio da imprensa facilitou o trabalho.

*"Com pouca gente, fizemos grande número de inspeções, 38 mil inspeções, das quais 19 mil tinham sido autuados e 8 mil tinha sido consertados. A par disso, houve a cloração para o programa de prevenção do cólera. Fizemos a análise de alguns drenos e o cloro eliminou completamente as bactérias coliformes. E terceiro motivo, o tempo seco favorece os bons resultados - estiagem - garantindo a balneabilidade (grifos meus)" <sup>138</sup>.*

Foram 10.974 ligações de esgoto irregulares detectadas no período de dezembro de 1990 a 30 de julho de 1991. Após o trabalho de identificação,

---

presas dentro dos canais, ficando represadas; na maré de quadratura ou baixa-mar, abrem-se as comportas e com a tensão (da força tangencial) ocorre um arraste limpando os canais.

137 - Confirma a eficácia do acordo entre a universidade a prefeitura e a SABESP, quando ao treinamento de estagiários que estariam realizando o trabalho de verificação do esgotos lançado. A TRIBUNA, de 31 de agosto de 1991.

138 - Entrevista com José Eduardo de Campos Siqueira.



fiscais de obras da prefeitura faziam as autuações dos proprietários de residências ou prédios onde houvesse ligação de esgoto em desacordo com as normas vigentes<sup>139</sup>.

Apesar dos esforços para manutenção do programa, a Prefeitura considerou, que os resultados apontados pela CETESB, segundo avaliação da Prefeitura, não eram satisfatórios em 1992, apesar de muito superiores aos resultados anteriormente constatados<sup>140</sup>. Só a eliminação das ligações clandestinas e a implementação de projetos de saneamento básico em toda a região recuperaria de forma definitiva a balneabilidade das praias<sup>141</sup>. Por outro lado, havia divergências sobre a manutenção e gerenciamento das comportas e condução no monitoramento do trabalho dos estagiários<sup>142</sup>, resultando na criação de um laboratório de análise municipal - para realizar o exame de colimetria -, no pedido de reestruturação do programa<sup>143</sup> e posterior recusa do governo estadual em dar continuidade ao processo de limpeza das praias.

Na resolução deste problema, houve tomada de posição inclusive dos movimentos ecológicos envolvidos, como foi o caso de **S.O.S. Praias**, movimento mais próximo ao governo do Estado do que à Prefeitura e que queria que a SABESP tomasse conta das comportas, sob a justificativa de que havia conflitos de competência bem como de teor político<sup>144</sup>. Assim, no segundo ano de desenvolvimento do programa, houve divergências com a SABESP e o termo de

139 - Ligações irregulares de esgoto são 11 mil. A TRIBUNA, 04 de agosto de 1992.

140 - Ver tabela 2 no que se refere a 1991. Ver também Santos e CETESB estão em guerra para avaliar praia. Diário popular, 04 de abril de 1993.

141 - Ação conjunta para manter a balneabilidade da praia. A TRIBUNA, 27 de novembro de 1992.

142 - "Enquanto em 1991 o trabalho tinha mostrado uma diminuição significativa da mediana de coliformes. Em 1992, ocorre um aumento do número de coliformes. Em análise do material utilizado pelas equipes em campo, foram encontrados folhetos com claro intuito eleitoral. Acrescente-se a isso que era a Prefeitura que pagava os 80 estagiários para fazer o serviço ordinário da SABESP. Portanto, o programa foi cortado. A partir daí foi montado um laboratório próprio da Prefeitura para controle de balneabilidade, o primeiro laboratório municipal deste gênero. Também a metodologia foi mudada. A operação da SABESP piorou muito e a contaminação da drenagem está muito maior que antigamente". Entrevista com José Eduardo de Campos Siqueira.

143 - Segundo relatório do programa "CANAL LIMPO - PRAIA LIMPA" Avaliação dos Resultados (jan. 91 - nov. 92), fornecido pela SEDAM-Santos, de lavra de José Eduardo C. Siqueira, teria havido "incúria na supervisão" da SABESP, por falta de objetividade no trabalho realizado; falta de eficácia pois as inspeções se restringiam ao rastreamento com corantes; falta de critério de produtividade e uso político do programa. Somente as equipes coordenadas pelo eng.º Dagoberto teriam tido resultados positivos pela cientificidade e seriedade.

144 - O ofício nº 0198/93, de 18 de junho de 1993 traz os resultados de leituras feitas por diferentes órgãos e as divergências sobre o manuseamento do sistema de drenagem e esgoto. Ver também A TRIBUNA, 09 de novembro de 92. SOS quer que SABESP opere comportas. A TRIBUNA, de 09 de novembro de 1992.

cooperação foi cancelado, culminando com a decisão de que a prefeitura faria o gerenciamento da movimentação das comportas, por estarem sendo tecnicamente mal operadas.

Segundo José Eduardo de Campos Siqueira, a SABESP estaria manipulando as válvulas de escape do esgoto e deixando que ele extravasasse para os canais, principalmente nos dias de leitura da qualidade das águas dos canais. Como as comportas eram de propriedade da prefeitura e poderiam ser manipuladas pelos seus funcionários e o acordo tinha sido feito com o intuito de usufruir de outras tecnologias que a SABESP poderia dispor, como uma melhor oficina para recuperação e manutenção das comportas, não houve problema em interromper o acordo e passar a ser gerenciado pela Prefeitura. Por outro lado, a SABESP não poderia fechar as válvulas de escape, pois é um serviço obrigatório e subsidiado por recursos públicos. Ou seja, recolher os esgotos é tarefa regular da SABESP, não tendo sido afetada<sup>145</sup>.

O cancelamento do termo de cooperação neste momento ocorreu, além dos motivos alegados acima, também por divergências na condução do trabalho dos estagiários, que estariam sendo enviados para fazer a leitura em outros pontos da cidade, em um processo de boicote da SABESP e pelo uso político do programa, que reivindicava a autoria do programa de balneabilidade<sup>146</sup>.

Mas, como relata Dona Candinha, a filantropa mor da cidade, pode-se vislumbrar que sem as parcerias realizadas seria impossível alcançar algum êxito no programa, não importando de quem tenha sido a idéia original e os problemas posteriores, valendo o resultado:

*“Um estava na dependência do outro. O **S.O.S. Praias**, enquanto motivava os grupos, teve uma parte muito interessante. Mas sem a SABESP e a CETESB, nada seria possível. E com isso a comunidade reergueu-se. Quanto a todo mundo estar reivindicando a paternidade do programa, ninguém pode fazer nada sozinho. O que permanece são os pontos positivos e as benesses para a cidade. Antes não havia nada e foi a Telma quem fez isso”* <sup>147</sup>.

---

145 - Entrevista com José Eduardo de Campos Siqueira.

146 - Conforme informação fornecida por José Eduardo Campos Siqueira.

147 - Entrevista com Dona Candinha.

Os efeitos multiplicadores do programa puderam ser vistos, tais como o regozijo da população frente à recente opção de lazer e a crença de que alguma coisa mudara, resgatando *"elementos da identidade da cidade e recuperou a auto-estima do cidadão santista"*. Ensinando à Telma de Souza que

*"o que é simbólico, o que está a nível de simbólico na cabeça das pessoas é impressionante. Quando nós resgatamos a qualidade das praias, ela podia estar eventualmente imprópria em determinado momento, mas o resgate fazia com que aquele simbolismo interno emergisse: nós limpamos, melhoramos"* (FERREIRA, ALMEIDA & PETRUCCI, 1994:54).

Assim, a euforia pôde ser sentida em todos os setores da cidade. Era como um resgate de emergência que retomava a esperança e a identidade local. Tal resgate não teria sido possível sem um processo legitimador e abrangente de toda a sociedade.

O sucesso do programa de recuperação da balneabilidade teve repercussões imediatas na comunidade local. Até os jornais de oposição renderam-se à limpeza das praias, anunciada com furor em vários órgãos da imprensa<sup>148</sup>. Afinal, a recuperação da balneabilidade trazia em seu bojo a retomada do espírito santista, através do usufruto dos dotes naturais da cidade e do incremento da atividade turística, dando suporte para o crescimento do setor hoteleiro e da construção civil. Mas foi a redescoberta da identidade da cidade, que junto com aquela de ser uma cidade prestadora de serviços, iria retomar o espírito santista, consolidando o apoio a Telma de Souza.

O fato de Santos ter suas praias despoluídas incentivou não só o turismo, atraindo turistas de fora de Santos como o turismo intramuros, ou seja, a opção de lazer para a própria população. Vários depoimentos de comerciantes, lojistas e turistas apontam para esta mesma conclusão<sup>149</sup>.

---

148 - Ver ao final, anexo 3, com lista dos artigos publicados no período de 1990 a 1992.

149 - "Praia despoluída atrai turista". O Estado de São Paulo, de 09 de dezembro de 1991. No mesmo sentido, vários depoimentos no D.O. URGENTE, de 30 de novembro de 1991, elogiam a limpeza da praia (vide depoimentos do dia 09/10/91, O Estado de São Paulo e O Jornal de Boqueirão (01/92), comentando que proprietários de estabelecimentos comerciais próximos à orla da praia mostram-se satisfeitos com o aumento de turistas, elogiando o trabalho feito pela prefeitura os bares reconquistaram os fregueses com a praia (depoimento de proprietário de bar, na Conselheiro Nébias, 835 ao jornal do Boqueirão). Também partilha da mesma opinião o embaixador grego Spyridon Dokianos.

O verão de 1992, parece ter sido o verão que marcou o acordar para a balneabilidade das praias. Vários periódicos traziam a volta dos turistas e realçavam os efeitos das políticas que haviam propiciado esse retorno<sup>150</sup>. Durante esta temporada, foi possível verificar um aumento de banhistas na região da praia do José Menino e Cásper Líbero, onde a condição de balneabilidade foi considerada muito boa<sup>151</sup>.

Segundo o diretor do Departamento de Turismo, da Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo (SICTUR), Eduardo Sanovicz, na temporada de 1992, os hotéis estavam com 60% dos leitos ocupados, quando no ano anterior isso não passava de 30%, notando-se, à época, uma mudança no perfil do turista. Santos passou a recepcionar um número crescente de turistas atraídos pela boa qualidade das praias, que outrora fugiam das *"praias que chafurdavam num lodaçal de coliformes fecais e que agora estão classificadas como muito boas"*<sup>152</sup>, incrementando o turismo e, conseqüentemente, melhorando a *performance* do setor hoteleiro e de serviços (hotéis, restaurantes e até setor informal), comerciário e imobiliário.

Lechugo Gil, Presidente do Sindicato do Comércio Varejista da Baixada Santista corrobora tal opinião ao afirmar que houve crescimento comercial, medido através do termômetro comercial do SPC (Serviço de Proteção ao Crédito). Pelo número de consultas, houve aumento diário do fluxo de venda comercial. De junho para julho, o crescimento em um ano, foi de 3.41% real, e no semestre 92/93, de 10.89% real<sup>153</sup>. Apesar disto, segundo o Cadastro de Contribuição Confederativa, não houve aumento substancial, do número de estabelecimentos comerciais, apesar do crescimento ser positivo.

O fato relevante é que em termos de empregos houve um crescimento de 15 a 20%, no período de 1989 a 1993. Deve-se considerar que esse aquecimento da

150 - Diário Popular, de 22 de dezembro de 1991, "Santos: Limpeza exemplar", Jornal da Tarde, de 14 de janeiro de 1992.

151 - A TRIBUNA, 17 de outubro de 1992. Diário Popular, de 22 de dezembro de 1991. A redescoberta das delícias de Santos. VEJA São Paulo, ano 26, nº1, 1993.

152 - "Maré para peixe: No litoral paulista, Santos dá uma lição de como recuperar a qualidade das praias". ISTOÉ SENHOR, 27 de janeiro de 1992, p. 28.

153 - Entrevista com Lechugo.



economia não se deve simplesmente ao programa de balneabilidade, pois *"na recessão, apararam-se todas as gorduras, e hoje com a retomada do crescimento da região, está-se retomando"* <sup>154</sup>. Ainda, segundo Lechugo Gil:

*"A gente sente o crescimento de movimento, apesar de a gente não ter o número de empregados. Acompanhando a evolução das vendas no comércio, tudo dá a entender que houve um aumento no emprego e uma virtual comercialização de produtos. Esse aumento a gente analisa na comercialização de produtos".*

O impulso econômico foi sentido também na vinda de *shoppings* e franquias para a região<sup>155</sup>, demonstrando que a cidade, e até mesmo a região, recuperou o crédito e está prosperando<sup>156</sup>. Podemos dizer que este é um dos efeitos positivos e sinérgicos do desenvolvimento econômico promovido pelo governo Telma de Souza.

O setor imobiliário também sentiu mudanças: famílias de classe média que alugavam imóveis no Guarujá ou no litoral norte começaram a dar preferência a Santos, segundo a imobiliária ALVIPLAN<sup>157</sup>. Por outro lado, com a retomada da demanda, novos investidores foram atraídos. Aliás, segundo Omar Laino, presidente da Associação dos Empresários da Construção Civil de Santos, *"os investimentos imobiliários começaram novamente a proliferar"* <sup>158</sup>.

A recuperação das praias foi um marco fundamental na retomada do crescimento da cidade. Omar Laino, empresário do setor têxtil e imobiliário da Baixada Santista, discorre sobre a questão, durante entrevista concedida à autora, dizendo que:

*"A balneabilidade é a coisa mais importante que aconteceu em Santos nos últimos anos. Ficamos vítimas dessa questão, cada verão havia matérias nos jornais, revistas e televisão sobre a inviabilidade das praias de Santos. Isso trouxe um prejuízo para nós enorme. O projeto que foi realizado, tão óbvio e simples que podia ter sido feito há dez anos atrás (...) A excelência das praias de Santos é uma pré-condição,*

154 - Lechugo Gil, entrevista citada.

155 - A Habib's, Mc Donald's e outros empreendimentos de nome, além de dois projetos de *shoppings* na ponta da praia foram atraídos pela promessa de crescimento econômico em Santos.

156 - Informação fornecida por Lechugo Gil.

157 - ISTOÉ Senhor, *opus cit.*

158 - VEJA São Paulo, VEJA, *opus cit.*

*agora podemos nos animar a ousar mais. Na minha cabeça isso era uma pré-condição... a projetos mais ambiciosos. Mas isso era um trabalho enorme que dependia de muita gente... " (grifos meus).*

E continua,

*"O efeito psicológico real foi fantástico. As pessoas me falam sobre a praia. As pessoas estão percebendo que Santos é muito melhor. Santos é uma cidade completa..."*

Considerando os reflexos econômicos, tais como o aumento efetivo do número de mão-de-obra empregada no setor turístico ou em serviços os resultados têm que ser relativizados. Pelo relato do presidente do Sindicato dos Empregados de Hotéis e Similares, Roberto Rodrigues, para quem a temporada 92-93 excedeu às expectativas, observa-se que a mensuração deste fenômeno foi incipiente, resultando de uma análise subjetiva:

*"A temporada de verão deste ano foi além do que se esperava, 92/93, não se via há muito tempo. Começou a crescer quando começou a despoluir a praia e houve realmente um incremento. A maioria dos hotéis tem empregados temporários porque os hotéis trabalham com um limite de funcionários. Aqui o patronal trabalha com número reduzido de empregados. A gente via as homologações e sentia um decréscimo na hotelaria, havia um desânimo no pessoal que trabalhava no setor turístico. Mas houve um incremento apesar de não estar sistematizado" <sup>159</sup>.*

A edição melhorada do verão de 92, foi o verão de 1993, já sob o governo de David Capistrano, eleito com 60% dos votos válidos<sup>160</sup>, que deu continuidade aos programas iniciados no período anterior. Segundo Lechugo Gil, este pode ser considerado o melhor verão da década. A propaganda maciça nos órgãos da imprensa, feita em conjunto pelo poder público e pelo setor privado, através da SICTUR e pelo Sindicato do Comércio Varejista, contribuiu para incrementar a procura das praias de Santos.

---

159 - Entrevista com Roberto Rodrigues, presidente do Sindicato dos Empregados de Hotéis e Similares da Baixada Santista

160 - Capistrano teve 35,85% do total de votos no primeiro turno e 52,80%, no segundo turno. *Sumário de Dados, PMS, novembro de 1992, nº 2.*

Por outro lado, com a otimização dos equipamentos urbanos, beneficiou-se a população local, impulsionando uma atividade econômica que estava praticamente estagnada.

O programa de balneabilidade ganhou relevo internacional quando foi escolhido para concorrer a um prêmio da ONU. A seleção do projeto foi feita pela Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA) e foi enviada para o *International Council for Local Environment Initiatives* (ICLEI)<sup>161</sup>, que mantém um programa de Reconhecimento dos Governos Locais<sup>162</sup>. Além disso, o programa foi citado como experiência de sucesso no Iº Encontro Nacional de Saneamento Básico<sup>163</sup>.

Na temporada de 1992, seus 11 hotéis já classificados pela EMBRATUR e mais outros 25 meios de hospedagem compondo um total de 2400 leitos na cidade passaram a temporada ocupada com lotação esgotada, pela primeira vez, desde que os cassinos fecharam<sup>164</sup>.

Na verdade, até bem pouco tempo, Santos não constava como destino turístico de nenhuma operadora de turismo. Em 1994, já consta de guias. Antes, eram 52 agências turísticas na cidade, sendo 4 receptoras de turistas. Atualmente, são 70 agências de turismo emissivo e 16 de receptivo<sup>165</sup>.

Além dos resultados acima apresentados, a Prefeitura ganhou força, legitimidade e entusiasmo<sup>166</sup> para propor e implementar outros programas complementares, tais como a política de instalação de lixeiras na praia<sup>167</sup>.

161 - Ver também *Water Waste control Santos, Brazil*. Toronto : International Council for Local Environmental Initiatives, Case Study 16. Atualmente, Santos é uma das cidades modelos escolhida pelo ICLEI, juntamente com Buga, na Colômbia, e Quito, no Equador e poderá participar do programa Cidades Saudáveis.

162 - D.O. Urgente, 23 de novembro de 1991. Ainda, durante a ECO'92 Rio de Janeiro, a ministra da Áustria fretou um avião e veio para Santos (informação fornecida por Selma Rodrigues). Ainda, no D.O. Urgente, de 25 de março de 1992, traz que o sucesso do projeto de despoluição a baixos custos admirado no Japão, pelos prefeitos das cidades-irmãs de Santos, Nagasaki e Shimonoseki.

163 - D.O. Urgente, 1º de janeiro de 1992, p. 1.

164 - Entrevista realizada com Eduardo Savonicz, diretor do Departamento de Turismo da SICTUR, PMS e com Amuar Assad, presidente do Sindicato Patronal do Setor Hoteleiro na Baixada Santista. Ver também *Santos Verão para Todos* 93-94, PMS.

165 - Informação fornecida por Eduardo Savonicz.

166 - Apoio veio de personalidades diversas, tais como Roberto Marinho e das jogadoras de basquete Hortênsia e Paula (D.O. Urgente, de janeiro de 1992).

167 - Mais de 1.000 lixeiras foram espalhadas pela praia e monitores selecionados pela Prodesan (Companhia para o Progresso e Desenvolvimento de Santos) distribuíram sacolas plásticas aos banhistas.

Outras melhorias na cidade se seguiram, ora dando continuidade ao programa de revitalização da cidade e incremento da vocação turística, ora implementando os programas de resgate da tradição cultural santista, em um círculo positivo onde a implementação de um programa acaba por invocar a implementação de outro<sup>168</sup>.

Assim, o potencial de Santos foi redescoberto, favorecendo a idéia de que o turismo deveria deixar de ser um atividade periférica e se tornar um importante setor da economia local<sup>169</sup>.

O economista e consultor da Organização Mundial de Turismo, Luiz Renato Ignarra, diz que turismo é um produto de mercado que, para ser vendido, precisa ter seu produto identificado. No caso, o produto é a própria Santos. Para tanto, mister incrementar as vendas de seu produto turístico, através de uma central de comercialização e promoção turística, vendo no turismo de convenções nacionais e internacionais uma solução para a realização de eventos de pequeno e médio porte, gerando divisas e beneficiando a economia local<sup>170</sup>.

Esta foi então outra frente de atuação aberta a partir da recuperação da balneabilidade das praias. A intenção é atrair diversos tipos de investimento, desde feiras até pessoas com dinheiro para gastar na cidade, trazendo pessoas que possam usar o que a cidade oferece. Neste contexto a cidade poderia se adaptar e construir mais hotéis, o que não ocorria devido ao pouco retorno<sup>171</sup>.

Ainda, reforçou-se o turismo da classe média, direcionado a atrair pessoas com poder aquisitivo suficiente para ocupar o parque hoteleiro à disposição.

---

168 - No centro, os casarões antigos estão sendo reformados e tombados, como no caso do coliseu e da Pinacoteca (D.O. Urgente, de 4 de abril de 1992)., incentivando-se a conservação das faixadas através de isenção no IPTU. Foi criado um ônibus-oficina, para manter funcionando área de lazer, sanitários e duchas e ficaram rodando as praias em plantões alternados, para dar assessoria aos usuários (O ESTADO DE SÃO PAULO, de 19 de novembro de 1991; O Jornal da tarde de 13 de agosto de 1991; O ESTADO DE SÃO PAULO, 19 de nov. de 1991. Houve ainda a renovação do aquário municipal e do orquidário (folheteira da PMS).

169 - "Profissionalizando uma indústria". D.O. Urgente, nº 729, de 28 de março de 1992. "Indústria do Turismo, o caminho para Santos". A TRIBUNA, de 25 de maio de 1991, Caderno da Indústria, p. 3.

170 - D.O. URGENTE, 5 de junho de 1990.

171 - As experiências hoteleiras da década de 80 em Santos, como o hotel Parque Balneário e Memphis, não conseguiram recuperar seus investimentos, informa Amuar Assad. Tais hotéis se adaptaram para convenções e hoje vivem delas.



Mas, a par da existência de políticas voltadas para a classe média, não foi esquecida a camada de turistas com menor poder aquisitivo, que se dirigem a Santos em busca do lazer de um dia. Aos turistas de um dia, foi destinada uma política, que embora signifique contenção e limitação da recepção destes turistas, com implicações para a organização e administração<sup>172</sup>. Segundo a SICTUR (Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo), essa política não é uma política discriminatória, mas sim disciplinadora<sup>173</sup>. A política de turismo de um dia, inaugurado pelo governo do prefeito Oswaldo Justo foi mantida, por ser considerada uma política sustentável para a cidade.

Questionados sobre implicações que teriam para um governo popular limitar exatamente o turismo acessível à camada mais pobre da população, a resposta foi insistir na necessidade de controle desta forma de turismo:

*“Porque passando disso ele está incomodando os munícipes que também têm os seus direitos. Tem que haver um conta de chegar, para que eles possam vir.”.*<sup>174</sup>

Considerando a capacidade de geração de renda do estigmatizado “turista de um dia”, verifica-se que ele tem poder de consumo, mostrando que há um gasto na cidade da ordem de 10 dólares por dia, por pessoa que passa em Santos. Numa estimativa de aproximadamente 70 ônibus por dia, a 45 pessoas por ônibus, são cerca de 1500 pessoas por final de semana, contabilizando um total de 15 mil dólares<sup>175</sup>, compondo uma fatia importante do mercado turístico e gerando renda para a cidade<sup>176</sup>.

172 - Anteriormente já havia o limite de 50 ônibus para a cidade que foi mantido, ou seja, cerca de 2.000 pessoas. Este é o limite sustentável para a cidade e que está inserido na proposta de disciplinar e não de excluir o turismo de baixa renda, embora tenha esse efeito perverso. Também tem sentido oferecer infra-estrutura e preservar a qualidade de vida dos habitantes de Santos. Em consulta à população, observou-se o apoio a esta política. A TRIBUNA, de 17 de outubro de 1992. Atualmente o limite é de 70 ônibus por dia, segundo Eduardo Savonicz.

173 - À época de Justo, os ônibus eram obrigados a ficar em só uma praia que era o ponto de desembarque. Na gestão 1989-1992, foi criado um ponto de recepção para os ônibus de turistas, disciplinando a chegada e destino dos turistas melhor distribuído. No terminal turístico foi criada infra-estrutura para recepcionar os turistas quanto à manutenção das praias limpas, segurança e prevenção de acidentes pessoais, bem com, outras orientações sobre os pontos turísticos da cidade, evitando a chegada desordenada de ônibus. Entre 21 de dezembro de 1993 e 20 de fevereiro de 1994, 384 ônibus turísticos excursionaram em Santos (SICTUR/PMS - Turismo de um dia).

174 - Relato de Selma Rodrigues, atual diretora do Fundo Social de Solidariedade de Santos, secretaria do Turismo no governo Telma de Souza.

175 - Informações obtidas de entrevista com Eduardo Savonicz, diretor do departamento turístico da SICTUR.

176 - Para cada dólar que se gasta no turismo, outros dois dólares são gerados (na indústria de turismo o efeito multiplicador é de 100% e que para cada emprego direto há 1,8 empregos indiretos (Organização Mundial de Turismo, apud NAISBITT, 1994).

Ora, mesmo tendo em conta que a maior parte dessa arrecadação vai para o setor informal, há muito tem-se notado a importância deste setor para a economia mundial - o que não dizer para a economia local -, não podendo ser desprezada.

Existe, é verdade, certa dificuldade em prever, no orçamento, investimentos na área turística, principalmente tendo em vista as carências sociais enormes que assolam a cidade, por outro lado, existe

*“o fato de que a cada cinco pessoas no mundo uma trabalha em turismo e que é a indústria que dá retorno mais rápido em questão de mercado de trabalho<sup>177</sup>, podendo render recursos para atender as áreas sociais. Portanto, turismo é o grande gerador de recursos para atender às áreas sociais. Apesar dos benefícios que o turismo pode trazer, existe uma prevenção contra o turista. Ele é muito mal visto na cidade, mas os benefícios têm que ser mensurados”<sup>178</sup> (grifos meus).*

Ou seja, apesar dos inconvenientes de uma cidade turística, como o desrespeito às instituições locais, o excesso de população nos fins de semana e a sujeira produzida pelos turistas, entre outros, parece ser unânime que o turismo é uma opção, ou melhor, a “salvação” para Santos, diz Selma Rodrigues.

Nesse sentido, Anuar Assad, presidente do Sindicato de Hotéis da Baixada Santista, concorda, mas enfatiza a necessidade de respaldo do poder público:

*“as expectativas são boas e está havendo um entrosamento muito bom entre o poder público e a iniciativa privada. Importa é que as pessoas que tenham a visão empresarial e parece que o PT tem”.*

Diversos eventos foram programados para dar vazão à demanda social do turismo. Dentre eles, ganhou realce a retomada do projeto da Cidade Junina, um parque construído na praia, durante as férias de junho.

*“A Cidade Junina atrai 500 mil visitantes por mês. Nela trabalham 54 entidades sociais, proporcionando lazer e renda. A Prefeitura não dá dinheiro<sup>179</sup> e os restaurantes, as lanchonetes, os cinemas, o comércio, a cidade vive 30 dias em função dela. É o point de julho onde as*

177 - Informação que também consta de relatório da Organização Mundial de Turismo, apud NAISBITT, 1994:115-168.

178 - Entrevista com Selma Rodrigues e Eduardo Savonicz.

179 - A prefeitura entrega completa a barraca para a entidade, mediante sorteio. A parte administrativa funciona como um *shopping*, com estande da polícia militar, para a sociedade civil. São 18.000 m<sup>2</sup> de infra-estrutura e um giro de capital de US\$ 1 milhão, custando à prefeitura cerca de 250 mil dólares. “Quem tem lucro são as entidades. Mas vários são os patrocinadores. A prefeitura gerencia, pelo movimento que ela tem, seu o maior evento., que segue todos os dias até as 2 horas da manhã com show, concursos, comidas típicas, restaurantes, parque de diversões, uma festa”, relata Selma Rodrigues.

*“pessoas podem assistir a Gilberto Gil, Olodum, de graça. Movimenta a cidade economicamente e aumenta a arrecadação”*<sup>180</sup>.

Outra estratégia derivada do incremento da atividade turística foi a criação de uma secretaria própria e um departamento especializado para tratar com o turismo. A SICTUR (Secretaria de Indústria, Comércio e turismo) e Departamento de Turismo são *“frutos de uma concepção que passa a entender o turismo com uma atividade econômica, como uma indústria”*<sup>181</sup>.

*“Entendendo este turismo, não como aquele de lazer nas férias, mas como “o conjunto de atividades e serviços prestados à população, seja ela fixa ou flutuante, que vão de hospedagem, alimentação transporte, eventos, lazer, negócios, comércio, enfim, uma infinidade de coisas”*<sup>182</sup>(grifos meus).

Ampla foi a divulgação realizada. Publicou-se vasta e nova folheteria sobre as vantagens da cidade e diversos eventos foram programados, atraindo o setor privado, quer para promoções, como a feita pela Antártica<sup>183</sup>, quer para lançar novos produtos e articulando projetos, tais como o setor da construção civil, como já ocorrido neste período<sup>184</sup>.

até as 2 horas da manhã com show, concursos, comidas típicas, restaurantes, parque de diversões, uma festa”, relata Selma Rodrigues.

180 - Segundo Selma Rodrigues, secretaria de Turismo, diretora do Fundo Social, entrevista concedida em 1994.

181 - Para uma teorização da atividade turística, ver POON, Auliana. Flexible specialization and small size: the case of Caribbean tourism. *World Development*, Inglaterra. volume 19, nº 1, p. 109-123, 1990. ZEBICH-KNOS, Michele. *The politics of Responsible tourism and its Contribution to Community based Development in Latin America*. Artigo apresentado no Congresso Internacional da Associação para Estudos Latino Americanos, Atlanta, março, 1994. MULLINS, Patrick. Tourism Urbanization. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. , nº , ano , 1990.

182 - Entrevista com Eduardo Savonicz, que continua, “para tanto, vários eventos foram programados. Desde shows na orla da praia trazendo Gilberto Gil e Moraes Moreira até a reforma de antigos postos de salvamento em equipamentos para a população. Assim, o posto 1, é hoje a Sede da Guarda Municipal; o 2. Escolinha de Esportes Radicais; o 3. A Policlínica do Gonzaga, a única na praia; o 4, cinema de arte; o 5, gibiteca; e, o 6. Biblioteca. Assim, a nossa praia é uma praia urbanizada, diferenciada e com alta densidade de ocupação. Os grandes eventos, como o projeto verão e inverno vieram para consolidar as temporadas. No último verão que durou 60 dias, dezembro a fevereiro, foram 126 eventos nesta cidade, a *rentré* da cidade de Santos no circuito nacional e internacional. Além disso, tivemos 1500 turistas estrangeiros”.

183 - Pesquisa da ADM-9, para a Antártica, informando que o volume de atividades em Santos só perdia São Paulo, Rio e Salvador.

184 - Segundo Savonicz, “A iniciativa privada é essencial para novos empreendimentos. Este ano, pela primeira vez, desde 1987, tivemos a construção de novos apartamentos, um *flat* e outro que será inaugurado e sabemos que um novo hotel será erguido na cidade. Hoje, pela 1ª vez Santos foi incluída em um FAMTOUR, *familiarization tour*, com 24 jornalistas. Santos foi tratada com respeito e consideração, com reconhecimento das cidades e do governo do Estado. E não estamos parados vivendo dos louros da praia limpa e dos eventos. Partimos para complementar e consolidar o produto Santos”. Outros roteiros na própria cidade estão sendo criados: roteiro ecológico, o histórico (prédios e monumentos histórico da cidade: ) e Morros da cidade (Lagoa da Saudade), templo e museus; gastronômico, etc., pois a cidade tem fluxo de todos os tipo. É uma cidade aberta e pretendemos mantê-la assim. No melhor nível que for possível prestar. Tanto faz o turista de um dia ou o nobre, todos terão atendimento e equipamento. Eles vêm aqui para gerar renda, gerar emprego desenvolver a cidade”.

Analisando a política de balneabilidade das praias isoladamente, abstrai-se da dimensão que alcança quando verificados os efeitos e a dinamização de um nicho de mercado considerado irrecuperável. Telma além de definir uma missão, qual fosse a recuperação da balneabilidade das praias, vislumbrou mais longe e conseguiu propiciar a retomada do próprio orgulho cívico local e a reintegração de uma atividade econômica, retomando um setor de extrema importância.

A preocupação com os resultados finais orientou inclusive a formação de parcerias, mesmo que para tanto fosse necessário dividir os créditos políticos, ora com diferentes esferas de poder, ora com o setor privado, ora com o terceiro setor, como no caso do programa de reeducação dos turistas. Verificou-se, sobretudo, um franco esforço de mobilizar fontes externas de recursos e atrair o consumo para dentro do seu território. O governo Telma de Souza assumiu, assim, um papel facilitador e estruturador do mercado.

Se é verdade que ao arcar com o ônus da manutenção, conservação e operação dos canais, a Prefeitura e o Estado arcaram com o risco de efeitos colaterais indesejáveis e com os recursos necessários, é também inegável que dada a natureza abrangente da política, toda a comunidade foi beneficiada. E como se observa adiante, os recursos não foram desviados das políticas sociais, para recuperar parte da cidade onde se localizava a população mais rica em detrimento da população mais carente. Em última análise, mesmo considerando que a limpeza das praias incrementa o valor especulativo da terra nas áreas mais ricas da cidade, também é fato que beneficia ao usuário de baixa renda das praias. Parafraseando Daniel (1990:15), pode-se dizer que a praia é *“um pedaço da cidade (...) onde se tecem as relações de sociabilidade cotidiana”* e *“políticas que fortaleçam essa tendência têm por resultado aprofundar os laços de cidadania, de apropriação da cidade por seus moradores”*.

No caso peculiar de Santos, em que a segregação e a cidade-dual já haviam se instalado há muito tempo, parece não ter havido acirramento da segregação. Observando o conjunto das políticas adotadas, algumas das quais serão a seguir apresentadas, ver-se-á que vários setores da cidade foram contemplados.



E não é preciso ir tão longe: o programa de instalação de serviços nos postos de salvamento e a criação de um terminal rodoviário para atender os turistas de um dia demonstram a preocupação de atender a todas as camadas da população, até mesmo a de forasteiros.

Obviamente, ao voltar-se para a questão econômica, o governo de Santos adotou políticas para atrair o consumo para seu território, utilizando toda sorte de políticas de *marketing* e expondo a cidade e criando eventos que permitissem a atração de consumo. Mas é preciso não perder de vista o conjunto das políticas para verificar que o efeito ao invés de ser nefasto, foi favorável a toda população, restaurando o orgulho cívico e a identidade.

Apenas ultimando o sucesso do governo, Telma de Souza, além de ter feito o sucessor, teve o seu empreendimento bem sucedido mensurado também pelos índices de pesquisa. Começou com um índice de 28% de aprovação através do voto e ao final dos quatro anos de mandato (janeiro de 92), ela estava com 85% de aprovação<sup>185</sup>, pela população local<sup>186</sup>. Para Osborne e Gaebler, este é o teste definitivo para a avaliação de um governo: sua reeleição, uma vez que os resultados obtidos pelo governo, através de uma atuação responsável, com qualidade e boa *performance*, atraem a aprovação e o apoio públicos.

Enfim, em 1994, quando pleiteando um lugar na Câmara Federal, Telma de Souza foi a candidata melhor votada, na região da Baixada Santista<sup>187</sup>.

---

185 - "Telma, de Santos, tem 85% de aprovação" Folha de São Paulo, de 7 de novembro de 1992, c-3, p-5.

186 - Pesquisa IBOPE de junho de 1992, dava que a administração de Telma de Souza somava 80% de bom e ótimo (Jornal da Oria, de 28 de junho de 1992, nº 959). Segundo pesquisa GALLUP, apresentada em A TRIBUNA, de 3 e 4 de setembro de 1992, indica 72% de aprovação do governo Telma de Souza. A TRIBUNA, de 5 de dezembro de 1992, traz título "Telma ratifica prestígio na diplomação de Capistrano" (p. A-5). Também, a Folha de São Paulo, de 13 de setembro de 1992.

187 - Telma de Souza foi eleita com 105.424 votos, contra 78.024 do segundo lugar. Vários colaboradores do governo, como Maria Lúcia Prandi, secretária da Educação, e Mariângela Duarte, também foram eleitos para a Assembléia Estadual. "Apuração parcial do TRE aponta eleição de 9 deputados da região", A TRIBUNA, de 9 de outubro de 1994.

### **3.5. O papel das Políticas Sociais: políticas de saúde**

As políticas que dinamizaram o governo de Telma de Souza aconteceram em várias frentes, mostrando uma abordagem holística da realidade e do governo e uma preocupação com a sociedade como um todo.

Como não podia deixar de ser, próprio em um partido com um perfil social muito acirrado, havia uma grande preocupação com a área social e com equidade social. Implementar políticas sociais que atendessem à comunidade toda significava alcançar o escopo proposto pelo próprio Partido dos Trabalhadores e que fazia parte do ideário do governo Telma de Souza.

O governo Telma de Souza se pautou por atuações bem sucedidas em várias áreas; deve ser enfatizada, no entanto, a intrincada combinação entre políticas sociais e econômicas.

Além disso, não se poderia olvidar o perfil de cidade prestadora de serviços e de “cidade da caridade”, marcos importantes que desvelam a identidade da cidade:

*“Apesar de todas as dificuldades Santos é uma cidade de serviços, da solidariedade e da caridade. Mas, nos tempos atuais, a vocação de Santos é turística. (...) Hoje vamos modificando a maneira de servir. Éramos muitos paternalistas, (...) hoje a única forma paternalista é o hospital”* <sup>188</sup>.

Se, por um lado, isso poderia denotar um perfil conservador, demonstra também uma preocupação para com as questões sociais mais prementes e que havia espaço para tentar discutir a questão social.

Assim é que o governo santista enuncia sua proposta, que pode ser considerada para todas as áreas:

*“Fiel à tradição de luta de uma cidade que não se entrega ao conformismo, o município enfrenta o desafio de lidar com pessoas que vivem à margem social, usando como método a solidariedade”*. <sup>189</sup>

---

188 - Entrevista com Dona Candinha.

189 - Folheto “Combate à Miséria”, Prefeitura Municipal de Santos.

As áreas de educação, transporte e habitação, somente para citar algumas, foram alvo de intensa atuação<sup>190</sup>. Somente à guisa de exemplo, em educação, o governo da UDP ampliou o número de vagas na rede pública. Os recursos destinados à área subiram de 11,63% para 23,91%. O número de vagas oferecidas foi ampliado de 23.445 para 26.892 e o número de escolas elevou-se de 28 para 36 (FERREIRA & ALMEIDA, 1994:21-44). Mas foram as políticas de saúde que mereceram destaque por vários motivos.

Primeiramente, foi uma política direcionada à população como um todo, embora concentrando-se no atendimento à população de baixa renda<sup>191</sup>. Segundo, teve um caráter inovador, diferenciando-se do que vinha sendo tentado por todo o país, em vários segmentos<sup>192</sup>. Terceiro, por ter sido uma política que colocou Santos na pauta do governo do Estado, como exemplo a ser imitado<sup>193</sup>. Quarto, por se encaixar dentro dos pressupostos elencados no capítulo II que dão ensejo à *governance*. E, finalmente, quinto, mas não de menor importância, por fazer parte da idéia de que a consecução de desenvolvimento, quer seja social, quer seja econômico, está intimamente relacionado com programas para melhoria das condições de vida e salubridade da população<sup>194</sup>.

Uma das principais propostas no período de campanha foi renovar o sistema de saúde, melhorá-lo e adequá-lo às necessidades locais, apesar da insuficiência de recursos e do desafio de fazer implantar o Sistema Único de Saúde (SUS), como determinava a Constituição Federal promulgada em 1988<sup>195</sup>. Como exemplo do precário estado da saúde pública no início da gestão, a ocorrência de

---

190 - Outro exemplo, é o incremento do número de creches, que antes do governo era só uma e passou a 11 e a criação de centros de convivência para atendimento extra-escolar e para idosos. Diário do Grande ABC, de 17 de setembro de 1989.

191 - "Santos é a 1ª cidade a ter consulta médica de graça". Notícias Populares, de 29 de fevereiro de 1990.

192 - Ver folhetos *Programa de Saúde Mental; Atendimento Domiciliar; Saúde Bucal*, da Prefeitura Municipal de Santos.

193 - "Santos "exporta" sistema de saúde para 300 cidades". Folha de São Paulo, de 07 de junho de 1993, remete ao fato de a municipalização do sistema de saúde em Santos ter chamado a atenção das autoridades nacionais e internacionais e servir de modelo para a América Latina.

194 - A política de saúde da prefeitura de Santos foi anunciada como uma perfeita revolução, dado o atendimento ser rápido, eficiente e desburocratizado. Notícias Populares, de 20 de fevereiro de 1990.

195 - Conforme a Constituição Federal, em seu artigo 196, "Saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doenças e de outros agravos, e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

um altíssimo índice de incidência de AIDS na população, dando a Santos o título, nada honorário, de capital da AIDS<sup>196</sup>.

Também a filosofia do Partido dos Trabalhadores reforçava a preocupação com a área da saúde, corroborando ainda mais a atuação de Telma de Souza nesta área.

*"trabalhar para mudanças maiores, como na questão do emprego e do salário, da habitação, da alimentação e do abastecimento, da educação e do acesso à informação, do lazer, da liberdade e da cidadania. Trabalhar na área de saúde com compromisso, significando além de organizar os serviços de saúde com qualidade e eficiência, buscar transformações maiores na organização econômica, social e política do país"* <sup>197</sup>.

Para encarar o desafio, foi convidado o médico sanitário David Capistrano, que havia participado da campanha eleitoral. Capistrano havia sido Secretário da Saúde do município de Bauru na gestão anterior. Este fato lhe creditava ser um técnico bastante experimentado na lide da máquina administrativa, dando-lhe estrutura e arcabouço para enfrentar a questão.

O passo inicial foi dado no sentido de montar uma rede básica que provesse unidades de saúde em todos os bairros, numa tentativa de cobrir toda a demanda, quer fosse nas áreas de saúde preventiva, quer nas de diagnóstico e tratamento. O escopo era abranger 80% dos problemas, transformando em realidade o objetivo constitucional<sup>198</sup> que preconizava um sistema descentralizado, através da hierarquização de baixo para cima dos serviços de saúde. Com esta cota alcançada seria possível criar um sistema hierarquizado que trabalhasse por meio de ambulatorios, selecionando cerca de 15 a 20% dos casos, remetendo-os a centros de especialização, permitindo um tratamento mais apropriado (CAPISTRANO, 1991: 66).

---

196 - *L'Hébdó*, 2 mai 1991, "Santos, capitale du Sida", Lausanne, Suíça. Neste artigo, exalta-se a capacidade de enfrentar a doença como uma "bela demonstração de coragem em um país onde a AIDS é ainda tabu".

197 - BITTAR, Jorge (org.). *O Modo Petista de Governar*. São Paulo : Teoria e Debate, 1992, pp. 139-153, p.146.

198 - Constituição Da República Federativa do Brasil - 1988, Seção II Da Saúde, art. 196 a 200; Lei Orgânica do Município de Santos, Capítulo II, Seção I, Da Saúde, art. 181 a 191; Constituição do Estado de São Paulo, Título VII, Cap. II Seção II art. 219 a 231, Lei n. 8080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre o SUS e Lei n. 8142, de 28 de dezembro de 1990.



Este desafio posto a todas as municipalidades, implicava assumir o pressuposto de deslocamento de responsabilidade do governo federal e estadual para o governo municipal, respaldado por repasses financeiros. Contudo, estes repasses nem sempre eram feitos no momento devido. As verbas dos governos estaduais e federais nem sempre eram repassados integralmente e os municípios acabavam arcando com a quase totalidade da implantação do programa (BITTAR, 1992:139-154)<sup>199</sup>.

Verificando-se as fontes de financiamentos durante o exercício de 1990, observa-se que o município arcou com cerca de 70% dos gastos no setor de saúde (FERREIRA & ALMEIDA, 1994:21-32), enquanto que em 1991, observa-se que, apenas 19,8% do orçamento procede de repasses estadual (1,9%) e federal (17,9%), tendo o município arcado com 80,2% dos recursos<sup>200</sup>.

Em termos de percentual do orçamento municipal destinado à saúde, verifica-se que este foi de 5,96% em 1989, tendo aumentado para mais de 10% nos anos seguintes (SEHIG, 1992). À guisa de exemplificação, no exercício de 1990, cujo valor total do orçamento projetado, à época, era de Ncr\$ 3,2 bilhões, foram destinados à saúde Ncr\$ 355 milhões, ou seja, aproximadamente 11,1%<sup>201</sup>. Se comparado com o investimento em saúde de governos anteriores a diferença é surpreendente, conforme se observa do gráfico a seguir.

---

199 - Ver também "Previdência leva Santos à calamidade". Jornal do Brasil, de 17 de janeiro de 1990 e "Baixada vive sua maior crise hospitalar" Jornal da Tarde, de 18 de janeiro de 1990 e "Hospitais de Santos continuam sem vagas", O Estado de São Paulo, de 23 de janeiro de 1990, sobre o atraso no repasse das verbas ao SUDS, não liberados. Hoje o número de leitos em Santos é superior ao que preconiza a Organização Mundial de Saúde.

200 - SECRETARIA DE HIGIENE E SAÚDE (SEHIG)-PMS, Relatório do II Conferência Municipal de Saúde de Santos, cujo tema foi Sistema Único de Saúde (SUS), SESC- Aparecida, Prefeitura Municipal de Santos, 1992.

201 - VALIENGO, Lane. "Santos vai aumentar o IPTU em 2000%". Diário Popular, de 30 de setembro de 1989. No mesmo orçamento, dedicou-se à educação cerca de Ncr\$ 445 milhões, somando só entre saúde e educação cerca de 20% do orçamento para políticas sociais. (Diário Popular, de 30 de setembro de 1989).

**Tabela 5: Quadro comparativo dos investimentos na área de saúde no período 1980 a 1992 (em % do orçamento gasto).**

Paulo Barbosa					Oswaldo Justo				Telma de Souza			
1980	1981	1982	1983	1984 <sup>1</sup>	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
8,6	11	9,7	9,3	8,7	8,9	7,7	7,7	5,6	10,8	9,9	21,2	14,7 <sup>2</sup>

1 - Justo assumiu na metade do ano. 2 - Percentual orçado.

Fonte: A TRIBUNA, de 26 de setembro de 1992.

O sistema existente na cidade até o governo Telma de Souza, cobria pouco ou quase nada das exigências constitucionais e certamente não atendia às necessidades da população.

Era preciso, antes de mais nada, reeducar os funcionários e desmontar "a anacrônica estrutura administrativa da Secretaria que tinha um absurdo número de chefias e subchefias, divisões e subdivisões, que serviam apenas para dar funções gratificadas para determinados funcionários", enquanto a maioria recebia salários inferiores ao salário mínimo (CAPISTRANO, 1991:67).

Com um trabalho de reeducação dos funcionários e desmantelamento da estrutura então vigente, foram realocadas as funções e racionalizou-se o atendimento médico, através da criação de uma rede hierarquizada de saúde, que prevê um atendimento inicial do paciente através das unidades básicas e seu encaminhamento posterior, quando houver necessidade, para os serviços em setores especializados (FERREIRA e ALMEIDA, 1994:33).

Para dar suporte físico a esse sistema foram criadas as policlínicas, que até pela mudança do nome *per se* mostrava a intenção de refletir no novo projeto, uma nova filosofia em saúde pública que tentava "romper com a visão negativa da população em relação à rede pública" (FERREIRA e ALMEIDA, 1994:33), diferenciando-as do tratamento dispensado pelos tradicionais postos e centros de saúde<sup>202</sup>.

202 - Nem todos os setores da cidade concordam que tenha havido uma mudança efetiva no trabalho realizado pelas antigas unidades de saúde, alegando que houve apenas uma troca do nome e um ato político do governo Telma de

Exaustivos seminários foram realizados. O objetivo era enfatizar que havia a necessidade de mudar a mentalidade e os critérios então reinantes, quer fosse para os funcionários que atendiam a população, quer fosse no nível do serviço prestado propriamente dito. Para tanto, estava prevista a adoção de uma política de reconhecimento de direitos trabalhistas, por um lado, e por outro, a alteração da filosofia e da postura dos profissionais de saúde com sua clientela, garantindo qualidade, resolutividade e controle social (BITTAR, 1992:139-154). Isso resgataria a imagem do serviço público e uniria escala e escopo<sup>203</sup>, num ideal de quantidade com qualidade, democratizando e humanizando a gestão do Sistema Único de Saúde.

Não sem oposições, principalmente representada pela classe médica local, a descentralização foi amplamente discutida, dando repercussão à medida. Alguns setores médicos e técnicos temiam que houvesse clientelismo ou nepotismo e que só pessoas ligadas ao partido governante seriam colocadas nos postos-chaves, descartando valores profissionais locais sem questionamento (CAPISTRANO, 1991:65-90).

Na implementação da proposta para o setor de saúde, todos os funcionários que estavam afastados, deslocados ou disponíveis foram convocados, evitando um aumento desnecessário do funcionalismo público. Assim, foi feita uma reforma administrativa na Secretaria de Higiene e Saúde (SEHIG), implicando em mudança na política salarial e na realocação de funcionários: todos os funcionários foram distribuídos pela rede espalhada pela cidade, sendo dada prioridade de escolha do local de trabalho àqueles que tinham mais tempo de serviço. Assim, foi-se alocando o "capital humano" nas policlínicas que iam se formando, apesar da resistência inicial.

O corpo médico foi o *tour de resistance* mais duradouro às novas idéias, mas acabaram acatando-as ao constatarem que "o serviço público não consistia uma

---

Souza. Contudo, como se pode observar pelos dados apresentados na continuidade deste trabalho, as mudanças foram efetivas.

203 - Faz-se referência aqui ao trabalho de CHANDLER, R. *Scale and Scope*, Cambridge Press, 1992, que analisa a atual situação do sistema produtivo no mundo que se direciona não mais só por uma produção cada vez maior, mas que atenda mais as necessidades do consumidor.

ameaça (à perda de clientela), pois mesmo sendo de boa qualidade, sempre haverá pessoas que procurarão o setor privado que oferece um algo mais, como comodidade", e que "redução de clientela era devido ao aumento do contingente dos que não podem pagar - o que inclui crescente parcelas das classes médias". E, por fim, a resistência diminuiu (CAPISTRANO, 1991:72).

Recorrendo à Wheeler, citado anteriormente, assegurar a mudança do *status quo* - alterando os procedimentos sedimentados por anos a fio -, e o apoio daqueles que vão implementar o programa é fundamental, vez que é uma postura estratégica para conseguir o apoio funcional. Aos poucos, a idéia de competição foi sendo superada. Emerge da polêmica causada, uma idéia de parceria com a classe médica pública e privada, que beneficiaria a todos os envolvidos: governo, classe médica, setor privado e população.

Os primeiros resultados desta política puderam ser auferidos somente no segundo ano de mandato, (apesar de ser um período recessivo dadas as políticas elaboradas pelo governo federal, à época sob a presidência de Fernando Collor de Mello), pois o orçamento elaborada no exercício fiscal anterior, portanto, elaborado pelo próprio governo Telma de Souza era coadunável com a política de saúde proposta.

Quanto à produção de consultas médicas, só considerando a rede básica, pode-se verificar que houve a duplicação do serviço no segundo ano de exercício e, no seguinte, o número foi quase triplicado em relação ao último ano do período anterior ao governo Telma de Souza (ver tabela abaixo).

**Tabela 6: Produção de consultas médicas e ampliação de ofertas na rede básica.**

1988	1989	1990	1991
161.918	279.285	584.729	539.904

Fonte: Relatório da II Conferência Municipal de Saúde de Santos, SEHIG-PMS, SESC- Aparecida.



O atendimento foi irradiado nas áreas de saúde da criança, da mulher e do adulto; em saúde bucal e em ações básicas de vigilância epidemiológica e educação sanitária, evitando que o quadro clínico já existente se agravasse<sup>204</sup>.

Da soma do total de consultas e outros serviços prestados pela rede de atendimento básico, pelos ambulatorios de especialidades e prontos-socorros, averiguou-se que em 1991, 136.066 atendimentos odontológicos, 212.805 atendimentos por pessoal de nível universitário e 1.693.632 atendimentos pelo pessoal de nível médio (curativos, aplicação de tratamentos, visitas domiciliares, aferição e pressão arterial, etc.), cujo atendimento se deu em uma rede básica formada por 22 policlínicas, onde estavam lotados cerca de 771 funcionários. Até o final do governo, 23 haviam sido implantadas, com ampliação do quadro pessoal (SEHIG-PMS, 1992).

**Tabela 7: Números de funcionários da SEHIG, em algumas categorias profissionais (1989 -1992).**

<b>Categoria</b>	<b>Dezembro de 1989</b>	<b>Março de 1992</b>
<b>Médico</b>	289	512
<b>Aux. de Enfermagem</b>	334	550
<b>Dentista</b>	115	126
<b>Enfermeiro</b>	33	84

Fonte: Relatório SEHIG-PMS, 1992:16.

204 - Havia, ainda, os serviços especializados, que prestam retaguarda à rede básica, como segue: Ambulatório de Especialidades, Centro de Referência em AIDS, Centro de Referência da Saúde do Trabalhador, Unidade de Reabilitação e Fisioterapia, Casa da Gestante, Casa de Apoio e Solidariedade ao Paciente da AIDS (CASA) e Centro de Valorização da Criança. Conta, também, com um Pronto Socorro Central e dois regionais. As policlínicas funcionam, em regra, em regime diurno, embora algumas mantenham atendimento noturno, realizando atendimento de enfermagem; consultas médica e odontológica, com ações preventivas e curativas, comando com uma equipe multiprofissional formada por médicos, dentistas, enfermeiros, pessoal de apoio administrativo, etc. (SEHIG-PMS, 1992).

Tabela 8: Dados de Produção - Comparativo de 1988 a 1991.

Unidades	ANO	TOTAL
<b>Rede Básica</b>	1988	161.918
	1989	279.285
	1990	584.729
	1991	539.904
<b>Prontos-Socorros</b>	1988	224.012
	1989	283.809
	1990	372.546
	1991	326.455
<b>Clínica Especial</b>	1988	18.978
	1989	46.022
	1990	88.012
	1991	116.231
<b>Total de PSs, Redes e Especiais</b>	1988	404.908
	1989	609.116
	1990	1.045.287
	1991	982.590
<b>Laboratórios</b>	1988	34.953
	1989	71.360
	1990	215.092
	1991	246.054

Fonte: Relatório SEHIG-PMS, 1992:17.

O caráter inovador do sistema como um todo, surpreendeu, talvez não tanto pela descentralização dos serviços, prevista constitucionalmente, mas, sobretudo, pela eficiência demonstrada, o que resultou na restituição de credibilidade aos serviços públicos, principalmente no que concerne à área da saúde<sup>205</sup>.

---

205 - D.O. Urgente, de 1º de janeiro de 1992, p. 1.

Não foi só pela reestruturação da rede saúde que foi garantido o sucesso na área de saúde. Foi dada vazão à criatividade e diversas outras inovações foram introduzidas em diferentes setores da saúde pública.

Dentre os serviços oferecidos e que podem ser considerados inovadores, sobressaindo-se na mídia, quer fosse pelo inusitado da estratégia, quer pela discordância quanto aos métodos tradicionais, merecem menção o Projeto *Hygia*<sup>206</sup>, o programa de internação domiciliar (PID), o serviço na área de saúde mental e o trabalho feito para contenção da AIDS.

O primeiro refere-se à informatização total da rede pública de saúde da cidade, implicando na interligação *on line* de todos os serviços da rede, através de um computador de grande porte e terminais, permitindo que os pacientes marquem consultas por telefone.

As informações sobre cada paciente ficam armazenadas e podem ser consultadas a qualquer momento em qualquer unidade. Esse procedimento fez também diminuir o tempo de requisição de exames complementares e a obtenção dos resultados.

O atendimento de tipo hospitalar feito nos domicílios foi outro programa implantado por este governo. Tal programa possibilitou que o tratamento de várias enfermidades fosse feito em casa, sem necessidade de dirigir-se a um hospital, reduzindo os custos de hotelaria e diminuindo os riscos de infecção<sup>207</sup>. Pode-se dizer que se tratar de uma forma de privatizar um serviço, de forma participativa e, por conseguinte, beneficiando o doente. Quase um programa de *self-help* na área de saúde. Além disso, houve, a redução da mortalidade infantil a partir de 1992<sup>208</sup>.

Com os resultados auferidos, além da bem sucedida implementação do Sistema Único de Saúde, pode-se verificar a aprovação de 41% da população,

206 - CLARO, Waldo. "Santos informatiza rede pública de saúde até 1992". O Estado de São Paulo, de 11 de setembro de 1991.

207 - Com isso, foi possível oferecer serviços de fisioterapia em casa, permitindo uma recuperação mais breve do paciente e um retorno ao convívio social mais rápido. Tribuna do Ceará, de 17 de outubro de 1991. "Internação domiciliar alivia falta de leitos hospitalares". D.O. Urgente, de 10 de março de 1992, p-1.

208 - "Mortalidade infantil em Santos está sob controle". Diário Popular, de 09 de outubro de 1992.

que chamada a dar nota, num *ranking* de 0 a 10, atribuiu 8,1 à administração petista (CAPISTRANO, 1991:74).

Outra frente da SEHIG, que se tornou polêmica na cidade, foi o tratamento dado à questão da AIDS, um dos piores problemas de saúde do município<sup>209</sup>.

A abordagem transparente e educacional sobre a questão na AIDS na contaminação por uso de drogas injetáveis era necessária. Nesse sentido, a proposta tentou evitar que as pessoas contaminadas pelo vírus da AIDS se tornassem vetores de disseminação da doença.

As formas encontradas, seguindo modelos europeus e americanos<sup>210</sup>, fizeram com que grande polêmica rodeasse o tema. A medida constou de orientação para o uso seguro das injeções, visando prevenir outros danos que o uso de drogas pudesse causar à saúde, orientando para o não compartilhamento de seringas, sem deixar de lado a campanha de desestímulo ao uso de drogas (CAPISTRANO, 1991:87).

A idéia seria a distribuição e troca de seringas velhas por novas. Entretanto, e apesar de tal política ter alcançado êxito no exterior, foi severamente rejeitada pela sociedade local. Por duas vezes, em tentativas diferentes de divulgação da idéia, os promotores públicos encarregados da jurisdição de Santos, instauraram inquéritos policiais contra a SEHIG e os seus representantes, baseados no fato de que a atuação da prefeitura estaria a incentivar, ao invés de reduzir, o uso de drogas<sup>211</sup>. Como no caso, só havia sido lançada a proposta e não havia sido efetivamente implementada, o inquérito foi arquivado.

Posteriormente, foi feito um seminário que só orientava o usuário de drogas injetáveis a lavar adequadamente a seringa, com cartazes, folhetos e discussão

---

209 - Ver L'Hébdó, op.cit.. Até 1991, 781 casos confirmados de AIDS haviam sido relatados, reflexo tanto de práticas homo e heterossexuais, como de uso de drogas (que responde por 50% dos casos). Além disso, por conta das características da transmissão da AIDS em Santos, há uma grande contaminação de mulheres.

210 - FREITAS, Welfer. "AIDS vira caso de polícia em Santos". O Estado de São Paulo, de 9 e 10 de dezembro de 1989.

211 - Houve manifestação favorável por parte de técnicos e cientistas. Zulaê Cobra entra com pedido de *Habeas corpus* a favor da Prefeita. O Estado de São Paulo, de 10 de dezembro de 1989 e Jornal da Tarde, de 9 de dezembro de 1989.



pública. E, dado o sucesso dessa política, foi noticiada na imprensa americana, com elogios ao programa<sup>212</sup>.

Três serviços foram implantados para atendimento a pacientes e portadores do vírus da AIDS. Nesses serviços, os pacientes sem estrutura familiar seriam atendidos por uma equipe para tratamento paralelo para drogadição. Passou a existir ainda uma enfermaria-dia, cujos resultados foram a diminuição das internações e a manutenção do vínculo com os doentes. Isso também é parte da filosofia do atendimento na casa do paciente, dentro do Programa de Internação Domiciliar, supracitado, enfrentando a carência de leitos hospitalares (existem só 20 leitos na Baixadas Santista para AIDS)<sup>213</sup>.

Atualmente, o Centro de Referência da AIDS (CRAIDS), tem 1800 pacientes matriculados e conta com um total de 120 atendimentos por dia em nível ambulatorial.

Por fim, como último exemplo das inovações em políticas públicas na área de saúde, cabe apresentar o trabalho desenvolvido em saúde mental.

Vários problemas afetavam a área de saúde mental e afligiam a Secretaria de Saúde e Higiene. Contudo, o estopim que detonou a implementação do programa foi a polêmica intervenção realizada pela prefeitura na Casa de Saúde Anchieta, decretada no dia 3 de maio de 1989, após denúncias de maus-tratos e morte de pacientes<sup>214</sup>. A partir daí, formou-se uma equipe multidisciplinar, com técnicos da área de saúde mental e de outras especialidades, com o objetivo de desenvolver um trabalho que propiciasse uma condição mais humana aos pacientes, ultimando em "livrar Santos do recurso ao manicômio", como diz Capistrano (1991:90).

---

212 - The New York Times, julho de 1991, in CAPISTRANO, 1992. Ver também declaração de Andrew Moss, diretor do Departamento de Epidemiologia do Hospital de San Francisco, EUA, veiculada no **D. O. Urgente**, de 19 de outubro de 1991. Também *Cidades e Municipalismo*, op. cit..

213 - O serviço fornece AZT, fruto de um acordo entre a o Ministério da Saúde e a SEHIG (SEHIG, 1992:10).

214 - Ver "Justiça suspende intervenção em clínica em Santos". A Folha de São Paulo, de 25 e 26 de junho de 1989. "Luta de Telma em Santos tem duas frentes". Jornal do Brasil de 26 de junho de 1989 e de 2 de julho de 1989.

A questão atingiu a arena internacional, tendo sido noticiada pela imprensa nacional e estrangeira<sup>215</sup>, como exemplo de eficiência na área de saúde mental, tornando-se "fonte inspiradora da política de saúde mental preconizada para todo o continente pela Organização Panamericana de Saúde" (CAPISTRANO, 1991:79 e 82).

A intervenção na Casa de Saúde chegou à justiça, que a suspendeu até posterior cassação da liminar que a havia concedido pelo Tribunal de Justiça do Estado<sup>216</sup>. Dada a divulgação pela imprensa, este evento acabou virando uma batalha política, jurídica e cultural, *que "marcou aos olhos da opinião pública o caráter de inovação, ousadia e determinação para mexer com questões tradicionalmente postas de lado"* (CAPISTRANO, 1991:28).

Criou-se uma rede de serviços alternativos, batizada de Núcleo de Apoio Psico-Social (NAPs) - ao todo foram quatro núcleos -, tendo como suporte um programa-missão, cujo pilar era a *"construção de uma nova atitude da sociedade em relação aos doentes mentais, baseada na aceitação e na convivência com formas variadas e diferentes de vida e comportamento"* (CAPISTRANO, 1991:82).

Os NAPs prestam serviços de atendimento ambulatorial multiprofissional. Possuem equipes com psiquiatras, psicólogos, assistentes sociais, terapeutas ocupacionais, acompanhantes terapêuticos e auxiliares de enfermagem, em regime de hospital-dia e hospital-noite, buscando sempre a "não-cronificação" do doente e a não-internação manicomial (SEHIG, 1992).

Consistiu de um trabalho de flexibilização de atitudes e desmistificação do princípio da normalidade, *"fazendo a terapia da própria sociedade"*, diz Capistrano.

Dos trabalhos que obtiveram sucesso, particularmente notado foi o projeto Tam-Tam, que envolvia os pacientes em atividades artesanais<sup>217</sup> e a criação do

215 - A reportagem citada saiu no *Washington Post*, de 6 de agosto de 1991 e em programas na Rede Globo, Manchete, SBT e Bandeirantes.

216 - Jornal do Brasil, de 02 de julho de 1989 e "Derrotas surpreendem Telma". O Estado de São Paulo, de 30 de junho de 1989.

217 - Os doentes se incumbem da fabricação de bolsas, estampas de camisetas e bijuterias, entre outras atividades.

jornal e da rádio Tam-Tam<sup>218</sup>. Os pacientes foram a público mostrar seu trabalho, conquistando ao mesmo tempo audiência e a tolerância em relação a essa louca ousadia<sup>219</sup>.

As repercussões políticas deste programa alcançaram a esfera federal, quando da elaboração de projetos de lei federais e da influência de órgãos como a Divisão de Saúde Mental do Ministério da Saúde e o Congresso Nacional, no sentido de extinguir progressivamente os manicômios existentes.

Além dos resultados pragmáticos na área de saúde, existiu o repensar da questão da reinserção e aceitação do paciente na sociedade, e a extensão desta prática desprovida de preconceito para qualquer que seja a área da saúde, como no caso da AIDS, e o incentivo a atividades voltadas à reabilitação de deficientes físicos, quer fossem vítimas de acidentes ou de enfermidades crônicas (CAPISTRANO, 1991: 84).

Enquanto fundamentação teórica, procurou-se adequar teorias vindas de fora à realidade de miserabilidade dos pacientes e a vida econômica do país por si já excludente. Uma preocupação constante do programa foi a de propiciar condições de desenvolver atividade econômica produtiva, geradora de renda, cujo resultado pudesse ser trocado com a sociedade, quer em termos de bens de consumo quer em serviços (CAPISTRANO, 1991:85)<sup>220</sup>.

Capistrano avalia que havia um projeto e um empenho para que *"Santos fosse conhecida não por ser a campeã do número de casos de doenças no país mas, sobretudo, por ser a cidade que mais corajosa e fraternalmente enfrenta o problema"* (CAPISTRANO, 1991:90), objetivo plenamente alcançado segundo ele.

Cotejando com a teoria apresentada no capítulo anterior, vemos uma política orientada por uma missão, atuando de forma desburocratizada, produzindo

218 - Palestra e entrevista com a Dra. Eros, em novembro de 1992 e com médico Zanetta, assessor da vereadora Maria Lúcia Prandi.

219 - JABOR, Arnaldo. "Projeto Tam-Tam democratiza a loucura". Folha de São Paulo, de 05 de agosto de 1991, c.-1, p. 10.

220 - Atividades artesanais, reciclagem de lixo, fabricação de blocos para o setor da construção civil, etc.

melhores resultados e mostrando grande flexibilidade, que se traduz em agilidade e eficácia. Muito próximo do governo de resultados que se preocupa em liberar leitos ao invés de ocupá-los.

A política de atendimento domiciliar, por exemplo, mostra uma estratégia de humanizar os serviços aliada à estratégia de poupar própria de um governo empreendedor. Aliás, o caráter humanitário esteve presente em todas as políticas, com realce para a política de saúde mental.

Quanto à política de prevenção da AIDS, pode-se dizer que além de ser matéria de saúde pública, é também preocupação pertinente para uma localidade que se dispõe a atrair o maior número de consumidores de turismo possível, garantindo-lhe parte de sua sustentabilidade.

A política de saúde faz o contrapeso marcadamente social à política econômica apresentada. É parte do exercício da *governance* empreendedora por aliar demandas de pólos opostos de uma mesma comunidade.

Da formulação e implementação das políticas de saúde aqui apresentadas, pode-se verificar que o sucesso advém não somente de boas idéias, mas sobretudo da coragem e da vontade de alterar um sistema tradicionalmente posto. Tanto Osborne e Gaebler, quanto Wheeler, preconizam que a mudança na abordagem e na implementação de políticas públicas são cruciais para o sucesso de um governo. Os primeiros, propõem um governo direcionado por missões e resultados. O segundo, sugere a articulação de estratégias e métodos para atingir os fins de forma progressiva, desmistificando o uso de políticas sofisticadas. Tal postura foi essencial na condução da política de governo como um todo.

Apostar no binômio aprimoramento técnico e democracia foi uma atitude ousada. Ousando inovar, o governo Telma de Souza, desafiou e conquistou as elites técnicas locais e alterou a descrença da população para com a condução da coisa pública. Com tudo isso, estava criado um vínculo com a população. Vínculo inquebrantável que deu respaldo para diversas outras atuações na cidade.



### **3.6. De costas para o mar, um Porto enclausurado...**

O governo Telma de Souza teve dois marcos: a recuperação da balneabilidade das praias e a intervenção na greve geral de fevereiro de 1991, que se seguiu à greve do porto.

Por muito tempo o porto foi para Santos o seu coração, o epicentro em torno do qual giravam todas as atividades econômicas da cidade e da região. Apesar dessa característica marcante, as administrações da cidade e do porto nunca convergiram para políticas formuladas e implementadas integradamente.

Mesmo sendo ainda hoje o maior da América do Sul, o porto de Santos já apresentou uma pujança muito maior do que a atual, tendo seu apogeu como uma das maiores expressões da exportação do café. Contudo, na década de 80, teve sua capacidade reduzida, afetando até mesmo o poder aquisitivo dos portuários<sup>221</sup>.

O porto, por ser território federal, sempre teve uma administração distinta da que ocorria na cidade, tendo, nos últimos cem anos, sido operado pela Companhia das Docas de Santos, pelos primeiros 90 anos, e, posteriormente, pela CODESP (Companhia das Docas do Estado de São Paulo), durante a década de 80<sup>222</sup>.

A par de sua importância histórica e econômica para a região como um todo, para a qual o porto funciona como um pulmão econômico, quer seja no emprego da mão-de-obra, quer seja no movimento da mercadoria que por ali passa, para Santos, sua importância é vital: emprega cerca de 41 mil pessoas, em atividades diretamente desempenhadas no porto. Se acrescidos os empregos indiretos e o contingente de dependentes daí decorrentes, este número sobe para 160 mil, ou seja, cerca de 25% da população santista.

---

221 - Eraldo Francese, presidente da Fundação Lusíada, responsável por várias entidades de ensino superior na Baixada Santista.

222 - A CODESP é uma companhia com capital majoritária do governo federal que através da Portobrás, controlava todos os portos do Brasil.

Apesar do distanciamento que com o tempo e o descaso de governos anteriores se acirrou, o governo Telma de Souza decidiu que a integração cidade-porto, até então matéria de fato, se tornasse matéria de política e de direito.

Ter ingerência na gestão do porto seria algo quase impossível, para o governo municipal. Inobstante as dificuldades que se anteviam, o governo Telma reconhecia que o porto representava uma parcela importante da atividade local, com reflexos pesados no desempenho do município.

Duas posturas poderiam ser tomadas. Ficar indiferente à questão portuária, deixando-a aos ditames da política federal, o que implicava em assumir as conseqüências de políticas tomadas à margem da vontade do governo municipal, como ocorrera até então, ou assumir uma postura atuante e integrar o porto na agenda das políticas públicas municipais desenvolvendo uma nova postura.

O segundo caminho foi o escolhido. A gestão de Telma de Souza entendia que havia uma indissociação de fato entre porto e cidade. Uma atuação no porto deveria ser esquadrinhada não só como continuidade do perímetro urbano, mas também na concepção de políticas para a cidade<sup>223</sup>.

Das visitas a cidades portuárias na Espanha, Holanda, Itália e Inglaterra, Telma de Souza e sua equipe trouxeram novas perspectivas, com uma ambição maior: integrar cidade e porto, numa simbiose vista em cidades como Barcelona, Hamburgo e Roterdã, cidades cujas características são semelhantes às de Santos, usufruindo dos benefícios dessa integração e ingerindo numa questão que até então ficara intocada, ou seja, o território federal do porto<sup>224</sup>. E com esta perspectiva surge um novo tema na agenda da administração local: o fato de o porto de Santos ser território federal. Era outubro de 1989.

A partir dessa viagem, a Prefeitura criou uma assessoria especial para assuntos portuários e tomou parte de vários congressos sobre a questão

---

223 - José Rodrigues, assessor especial para assuntos portuários.

224 - Da ida à Barcelona resultou um convênio cultural. Na Itália, observou-se o projeto específico da construção das marinas e de desvio de correntezas marítimas.

portuária. Santos, enquanto cidade-presidente da Associação Nacional dos Municípios Portuários, sediou o primeiro congresso em 1990, sendo seguidos outros dois em Manaus e Vitória, nos anos seguintes. Era o marco inicial da intervenção da Prefeitura na questão portuária.

No primeiro congresso<sup>225</sup>, tendo por base experiências visitadas, foi pela primeira vez levantada a questão da gestão tripartite do porto, trazendo em seu bojo a problemática da modernização e da regionalização dos portos. A primeira demanda referente à modernização, ia de encontro à questão que se encontrava em pauta no governo Collor. A segunda demanda, a regionalização, aludia à questão de como os governos estaduais e municipais afetados pela existência de um porto encrustado em seu território atuariam e quais seriam as competências e os poderes.

Contudo, o fato de a prefeitura estar interessada na questão portuária não foi pacificamente aceito pelos setores envolvidos. Como nos relata Telma de Souza, houve resistência tanto de autoridades portuárias, como de trabalhadores, que *achavam que a Prefeitura queria se imiscuir no meio do porto*<sup>226</sup>. Outro aspecto tangia os interesses internacionais do porto e o processo de privatização que vinha tomando conta do cenário nacional e mundial.

Aderindo ao discurso de modernização dos portos, a prefeitura conseguiu imprimir-lhe um caráter peculiar, tentando evitar os traumas que uma modernização brusca causaria nos níveis de emprego. Para tanto, foi defendido um projeto de modernização por etapas, *“associado a um programa de reciclagem dos trabalhadores jovens, incentivo à aposentadoria dos mais velhos e manutenção dos operários intermediários”*<sup>227</sup>.

Essa idéia estava ligada à concepção de gestão tripartite do porto, lançada no primeiro congresso, e implicando no envolvimento da classe trabalhadora, dos empresários pequenos e médios e dos governos federal, municipais e estaduais.

225 - Foram convidados os municípios brasileiros sede de portos e especialistas brasileiros e estrangeiros, de Barcelona e Roterdã. O público alvo eram os sindicalistas e os empresários, e o objetivo era a tentativa de uni-los. Posteriormente houve um encontro para técnicos e organismos ligados ao porto: saneamento e meio ambiente.

226 - Entrevista com Telma de Souza e José Rodrigues.

227 - José Rodrigues e Telma de Souza, entrevista.

Com o envolvimento de outros municípios interessados conferiu-se, inclusive, uma perspectiva regionalizada à gestão portuária.

Esse projeto conseguiu unir interesses, aliando trabalhadores e empresários de porte médio, temerosos em serem engolidos pelo grande capital em um processo de privatização.

Ademais, representou *“a democratização da gerência do porto, o direito de os segmentos envolvidos nessa atividade de conduzirem o processo que levará à sua necessária modernização”* (FERREIRA & ALMEIDA, 1994: 47-52), mudando a correlação de forças e fazendo com que a prefeitura de Santos se tornasse ponto de referência para o setor. *“Fomos mais procurados por pequenas empresas que precisavam de um suporte local. Hoje a prefeitura é uma passagem quase que obrigatória”*<sup>228</sup>.

Ao defender a participação do município na gestão do porto, sabia-se que se estava desafiando uma concepção administrativa muito antiga: afinal o porto sempre tinha sido um enclave federal, no território da cidade, uma herança de tempos anteriores à república. *“Foi uma revolução”*, orgulha-se Telma de Souza, uma revolução posteriormente incluída no Projeto de Lei nº 8/91, sobre a privatização dos portos.

A consolidação da proposta da Prefeitura tomou corpo com a inclusão do Conselho de Autoridade Portuária (CAP) na Lei nº 8.830, de 25 fevereiro de 1993, sobre administração e modernização dos portos, consolidando a participação dos governos (Município, Estado e União), do setor privado e dos trabalhadores na gestão portuária.

Após essa primeira vitória, a atuação da Prefeitura não caiu no marasmo.

Em fevereiro de 1991, quando da greve dos portuários, a postura do governo Telma de Souza, mostrou-se contundente.

Com a queda do poder aquisitivo dos portuários, cujas perdas salariais acumuladas representavam cerca de 158%, deflagrou-se a greve do porto, que

---

228 - Idem.



durou mais de 20 dias. Ao reconhecimento da legitimidade da greve somou-se o apoio de todo o comércio, que fechou suas portas<sup>229</sup>. O processo culminou com a demissão de 5.392 portuários e com adesão não só das pessoas diretamente afetadas, mas de toda a cidade que passou a encampar totalmente a reivindicação dos trabalhadores.

Conforme relato de Telma de Souza, corroborado pelos jornais da época e pelos depoimentos de membros do **Fórum da Cidade**, que expediu uma nota de apoio à greve, o fato de o comércio ter se manifestado daquela maneira e o **Fórum da Cidade** ter apoiado conferiu legitimidade à atuação da prefeitura e determinando o sucesso do movimento.

*"Houve um certo pânico econômico e desespero na cidade porque as lojas começaram a fechar, as empresas não estavam operando no porto. Determinei calamidade pública na cidade e fui falar como Jarbas Passarinhos, então Ministro da Justiça. Em audiência com ele, conseguimos seu respaldo em levar a proposta ao Presidente da República."*<sup>230</sup>

À determinação de calamidade pública, seguiu-se o desvio de verbas orçamentárias de outras secretarias para a aquisição de cestas básicas para suprir a necessidade das famílias afetadas, cerca de 40 mil pessoas.

A 28 de fevereiro de 1991, o comércio fechou as portas e a cidade se paralisou integralmente. Mulheres e crianças reunidas às portas da cidade impediram a entrada dos ônibus de linha municipal. A cidade fechou para recesso e protesto. Os resultados soaram naquela tarde com um telefonema do Ministro da Justiça, alegando que o presidente havia sido sensível aos apelos da prefeita e que não haveria mais demissões.

*"No dia seguinte, a cidade amanheceu com uma nova cara, ativa e com orgulho cívico de ter sido protagonista de um movimento que resgatou a dignidade e o potencial político da sociedade organizada"*<sup>231</sup>

---

229 - Sobre a greve, ver "Futuro do Porto", D.O. Urgente, de 22 de dezembro de 1990. "O município na administração dos portos", "Cidades Portuárias iniciam congresso" e "Porto Autônomo em debate", D.O. Urgente, de 22 de março de 1990.

230 - Entrevista com Telma de Souza.

231 - Telma de Souza, entrevista.

Reiterando o caráter inovador do governo Telma de Souza e o perfil progressista da cidade, os fatos que se sucederam na questão do porto serviram não só para ampliar as bases de sustentação de sua administração na cidade, mas também para mostrar o caráter dinâmico e articulador da Prefeitura.

A Prefeitura tornou-se um agente interlocutor de forças populares locais, anteriormente ignoradas, tendo um impacto político enorme, "reforçando localmente a identidade e apontando para a viabilidade de o poder público articular interesses que apontam para a construção de um projeto político para a sociedade como um todo" (FERREIRA e ALMEIDA, 1994).

Não é unânime a atuação da Prefeitura junto ao porto. Alegam alguns que a Prefeitura se olvidou de um aspecto importante do problema portuário no Brasil: a questão do aumento da produtividade.

De fato, a gestão 1989-1992 não deu conta de estabelecer uma atuação neste sentido. Indo além, talvez isto aponte para a inviabilidade de o poder local ingerir em questões que contemplem o conjunto da sociedade e que interfira em redutos muito tradicionais de poder. Contudo, ao tornar-se um interlocutor necessário para os assuntos referentes ao porto, verificou-se a capacidade de articulação que este governo local tem em torno de um assunto que lhe diz respeito, conseguindo

*"evitar as conseqüências sociais decorrentes de uso de novas tecnologias, poupadoras de mão-de-obra, mobilizou esforços na elaboração de um programa de reciclagem dos trabalhadores, capazes de garantir sua reinserção no mercado (...) sem se sobrepor ou ferir a autonomia sindical, a administração conseguiu sensibilizar os trabalhadores para a sua proposta e somou forças na defesa dos seus direitos. Como conseqüência, alguns sindicatos, até então ligados à Força Sindical, votaram a sua filiação à CUT" (FERREIRA & ALMEIDA, 1994:51).*

Dizer que esta atuação é suficiente ou não ou que pode interferir em processos mais amplos ou mesmo macroeconômicos é precipitado. O processo iminente e efetivo de modernização dos portos é um processo que não pode ser evitado, talvez apenas retardado, ou antes, ter seus efeitos minorados, através de um trabalho sério de reciclagem. Só a atuação neste sentido já é louvável,

mas seriam necessárias pesquisas mais abrangentes e que envolvessem a análise de tais políticas no decorrer de um prazo mais longo para verificar a efetividade das táticas utilizadas, que no curto prazo mobilizaram não só um segmento da sociedade, mas todo o seu conjunto.

### **3.7. Construindo os canais sociais: parcerias e teia social**

Uma outra peculiaridade do governo Telma de Souza foi a estratégia de angariar o apoio dos mais diversos segmentos sociais, estabelecendo um verdadeiro sentido de parceria entre público e privado ao garantir a abertura à participação popular em todas as frentes da sociedade.

A estratégia de parcerias do governo Telma de Souza começou antes da aferição da vitória nas urnas, quando da instalação do comitê eleitoral e da elaboração das propostas para a cidade.

A participação mais óbvia, em um primeiro momento, seria a dos movimentos populares e movimentos de base, haja vista ser um governo formado por integrantes muito próximos, para não falar envolvidos enquanto militância, desses movimentos e onde germinou a atuação da própria prefeita. Contudo, logo se pode constatar que *“não bastava dizer que os canais de participação estavam abertos para fazer as pessoas intervirem na gestão dos negócios públicos”* (CAPISTRANO, 1991:129)<sup>232</sup>.

Ademais, a complexidade social exigia mais do que um simples clamor à participação. Os interesses também eram múltiplos e, na pior das hipóteses, havia que trabalhar em função de as forças opostas não se anularem e com isso dificultarem também todo o trabalho social que a Prefeitura pretendia fazer. Assim, trabalhar em diversas frentes, conseguindo adesões, ou evitando oposições, foi a política adotada pelo governo Telma de Souza.

---

232 - Tanto José Novais, presidente do Conselho da Sociedade de Melhoramentos dos Bairros e Morros de Santos, quanto Carlos Lamberti, ex-presidente do Sindicato do Comércio Varejista da Baixada Santista, concordam sobre a vontade da Prefeitura em abrir espaço para a comunicação entre sociedade civil e Executivo. Folha de São Paulo, de 20 de fevereiro de 1989. Ver também, D.O Urgente, de 06 de dezembro de 1991.

Vários conselhos foram criados, a maioria com caráter deliberativo, nas áreas da saúde, educação, meio ambiente, direitos humanos e habitação. Importantes iniciativas que corroboraram o movimento e o instante democrático, abrindo portas à participação popular, como quando da elaboração do Plano Diretor<sup>233</sup> e da criação do **D.O Urgente**, encarte do Diário Oficial do Município<sup>234</sup>.

Inobstante a existência destas proposições, talvez a política de legitimação que mais tenha se sobressaído, por sua novidade e por possibilitar a legitimação e a ampliação da base de sustentação do governo, foi a criação do **Fórum da Cidade**.

Segundo a própria Telma de Souza, o **Fórum da Cidade** *"foi o trunfo maior que tivemos na cidade"*. Formado por um grupo de pessoas escolhida diretamente pela prefeita, por suas qualidades pessoais, era composto por cidadãos em sua maioria não petistas ou que não haviam votado na prefeita e que *"possivelmente jamais serão petistas, mas pessoas que não eram hostis ao PT, excluindo somente aqueles que eram verdadeiramente hostis ao PT"*<sup>235</sup>, *peçoas que perceberam que havia uma possibilidade de alavancar as políticas da cidade de uma outra maneira, que havia uma administração preocupada com a cidade, essa solidez do projeto convenceu essas pessoas*<sup>236</sup>, chegando a contar com cerca de 60 membros.

Diferenciava-se de outros fóruns, como por exemplo o Fórum de Desenvolvimento do Estado de São Paulo, composto essencialmente por empresários e industriais. Compunha-se por pessoas que tinham um peso

233 - Vide exemplo no **D.O Urgente**, de 5 de julho de 1990, conclamando a população a discutir o Plano Diretor.

234 - O **D.O Urgente** sofreu várias oposições tanto da sociedade civil como do legislativo, que votou a extinção do encarte, alegando haver intenção de propaganda política. Finalmente, foi aprovado por maioria absoluta na Câmara de Vereadores a 30 de agosto de 1989, confirmando o veto da prefeita à sua extinção. Apesar das críticas locais, várias pessoas se manifestaram pela função de órgão de divulgação e informação da população, bem como de instrumento de transparência governamental. Ver artigos Jornal da Tarde, de 21 de junho de 1989; O Estado de São Paulo, de 30 de junho de 1989; Diário Popular, de 08 de agosto de 1989 e Folha de São Paulo, de 30 de agosto de 1989.

235 - Telma identifica como inteiramente hostis ao governo o jornal diário A TRIBUNA, alguns setores do judiciário e a empresa de transportes Viação Santos-São Vicente, excluindo-os de qualquer participação no fórum, caso contrário seria inviabilizado qualquer trabalho. Outros opositores à sua gestão modificavam sua posição à medida que o tempo ia passando. Ora vereadores quando não contemplados por políticas públicas; ora setores de classe média; ora um estabelecimento comercial de porte médio. No fim do governo, vários setores anteriormente hostis, foram conquistados, tornando-se aliados do governo. Um exemplo de mudança de postura foi a Maçonaria que pela primeira vez recebeu uma mulher, a prefeita, para uma reunião (entrevista com Telma de Souza).

236 - Entrevista gravada com Telma de Souza, em junho de 1993.



simbólico para a cidade: um juiz aposentado; a senhora que era o centro da filantropia em Santos; o dono do cinema; o promotor respeitado; o líder de um movimento ecológico, outro de base ... Diferenciava-se, ainda, por ser um grupo oriundo das relações pessoais da prefeita, sem qualquer vínculo com processos legitimadores institucionalizados, a não ser o fato de que as pessoas que ali estavam eram figuras públicas e prestigiadas, quer fosse por sua atuação profissional, quer fosse por sua atuação na comunidade, e, por isso, informalmente reconhecidos pela comunidade local.

Uma importante líder local, Dona Candinha, convidada para integrar o Fórum, assim se expressou:

*"Foi uma idéia da prefeita que convidou representantes de várias entidades: jornalista, expressões sindicais, e todos os setores do comércio, lojistas e todos os representantes da comunidade. Eu representava a comunidade. Foi uma idéia brilhante, copiada pelo governo do estado. Quis ouvir a cidade em si com as suas representações. (...) É o bem da cidade, não é política... Eu não sou PT (...), independe de partido. Vejo a cidade, não tenho partido" <sup>237</sup>.*

Contrariamente à natureza dos Conselhos de área, citados anteriormente, este fórum não tinha um caráter deliberativo. Entrementes, era um *locus* privilegiado onde as questões políticas mais incisivas, do apoio à greve portuária a projetos de marinas para desenvolvimento do perfil turístico da cidade, foram debatidas.

À guisa de ser um *ombudsman group* (FERREIRA & ALMEIDA, 1994:61), era exatamente o que o nome propunha: um fórum onde as pessoas dos mais diversos segmentos sociais discutiam assuntos de interesse da comunidade.

O **Fórum** foi um instrumento importante a ponto de ser considerado por Telma de Souza um dos seus maiores aliados políticos, quer seja para atingir um público diferenciado, como para obter apoio dos setores médios.

O **Fórum da Cidade** tornou-se um acompanhante das atuações do governo, *"sem se tornar um rival para o legislativo, dava um aval de governabilidade para*

---

237 - Entrevista com dona Candinha, filantropa, membro de Rotary Club e membro do conselho de várias instituições de caridade e educacionais, como a Fundação Lusiada, responsável pela Universidade santista.

*nós*" <sup>238</sup>, fazendo com que a própria cidade se apropriasse do projeto, defendendo-o.

Reunia-se uma vez por mês, através de convocação por carta, quando os temas a serem debatidos eram passados. Corroborando ou rejeitando idéias, como foi o caso da idéia do quebra-mar, proposto pela prefeita quando da volta de sua viagem à Europa<sup>239</sup>. Este projeto foi discutido e rejeitado, dado o elevado custo da obra e dos efeitos ainda não bem estudado de "deslocamento da poluição para alto-mar", medida considerada paliativa.

Vários outros assuntos foram discutidos no **Fórum**, tendo tido papel crucial na decisão de algumas ações que ocorreram na cidade. Assim o foi quando da demissão dos funcionários portuários. Nessa ocasião o **Fórum** decidiu que a situação precisava ser revertida e acabou sendo o nascedouro do movimento que alterou a rota de colisão do governo municipal com o governo federal e conseguiu a adesão total da cidade no dirimir da greve dos portuários<sup>240</sup>.

Outra vantagem advinda da formação do **Fórum**, foi a conquista do apoio de alguns setores da sociedade, anteriormente distantes ou avessos à administração. Com o **Fórum**, a cidade pôde acompanhar o lançamento de projetos, e a administração pôde *"aumentar sua base de apoio do governo. Portanto, teve uma contribuição decisiva na consecução da governabilidade"* (FERREIRA e ALMEIDA, 1994:83).

À guisa de informar e motivar os membros do **Fórum**, foram realizados seminários e conferências, convidando personalidades a debater políticas e posturas de intervenção.

Contudo, o **Fórum da Cidade** viu-se esvaziado ao final do governo. Talvez por inabilidade da prefeita, talvez por ser um espaço de legitimação de políticas, mas principalmente por dificuldades em sua condução e administração e por falta de pontualidade de Telma. Ao final, não mais do que quinze membros compareciam.

238 - Entrevista com Telma de Souza.

239 - Jornal Entrevista, de setembro de 1991.

240 - SANTOS, Sílvia Anaz de. "Vitória de toda a comunidade". Gazeta Mercantil. In **D.O. Urgente**, de 3 de março de 1991.

Mas seu fim precípua parecia cumprido: discutir as políticas do governo, ampliando os segmentos envolvidos no processo, em um processo transparente e que respeitava as opiniões divergentes.

Mas não foi só pela criação do **Fórum da Cidade** que se pode verificar a ampla rede de articulações tecida por Telma de Souza e sua equipe.

No trato da questão da balneabilidade por exemplo, observa-se o minucioso trabalho de agregar facções e entidades representativas de segmentos diferenciados da sociedade. À época, várias organizações não-governamentais que trabalhavam com a questão ambiental, como a **S.O.S. Praias**, participaram da assinatura do acordo, avalizando a participação da sociedade civil no processo<sup>241</sup>.

Na esteira da cooperação e envolvimento da população, vários acordos com os movimentos ecológicos foram feitos, com o intuito de deflagrar uma campanha de conscientização da comunidade local e externa (no caso, os banhistas em geral) da importância de conservarem as praias limpas<sup>242</sup>.

O convênio com a UNICEB, mencionado anteriormente, é outro exemplo muito apropriado do tipo de cooperação que se estabeleceu na cidade, com o desenvolvimento do projeto **CANAL LIMPO - PRAIA LIMPA**<sup>243</sup>, projeto que contou com amplo envolvimento de entidades ecológicas, prefeitura, órgãos estaduais e institutos para suporte técnico.

O Seminário, "Turismo, uma saída para a crise", em 2 de junho de 1990, promovido pela Secretaria de Turismo, também mostra uma atitude pró-parcerias

241 - Cabe ressaltar o trabalho feito conjuntamente com entidades civis, que se dizem as articuladoras do encontro entre as autoridades municipais e estaduais. O movimento **S.O.S. Praias** se atribui o papel de articulador do governo municipal e estadual. Seminário S.O.S. PRAIAS da Baixada Santista, participação de vários setores com setores da Prefeitura e do setor privado ocorrido no Hotel Fenícia, em 23 de novembro de 1992. A TRIBUNA, 22 de novembro de 1992.

242 - Programa **Olho Na Praia**, cuja finalidade é conscientizar os banhistas da necessidade de manter a praia limpa. Também foram afixadas faixas, com o *slogan* Limpe sua área e boa praia (Jornal da TARDE, de 14 de janeiro de 1992). O programa teve apoio da CETESB como a operação praia limpa, prevê a instalação diariamente de mil lixeiras na areia, de 70 em 70 metros, instaladas por 70 monitoras. 90% do material estão sendo oferecidos pelas empresas da região, que na permuta ganham direito de imprimir suas marcas nas peças promocionais do "Santos verão 92". Além disso, existe um plantão de varrição da praia.

243 - Ver também panfletos da prefeitura sobre o programa.

entre os setores público e privado. Realizado no Sindicato do Comércio Varejista, reuniu diversos setores para o debate da crise e busca de soluções<sup>244</sup>.

O esforço de articulação dos vários agentes sociais não restou no anonimato. Em suplemento publicitário da revista VEJA<sup>245</sup>, reconhece-se a atuação conjunta de vários setores: Prefeitura do município, a rede hoteleira e a imprensa que *"fazem um esforço conjugado para que os turistas redescubram a beleza da cidade de Santos"*.

A mesma convicção pode-se constatar da entrevista realizada com Lechugo Gil, presidente do Sindicato do Comércio Varejista da Baixada Santista, que atribui o sucesso das parcerias a vários fatores, enfatizando o fato de ter sido Telma o pivô da articulação bem-sucedida:

*"Telma de Souza é filha da cidade, portanto já havia um vínculo de amizade que levou a um trabalho de cooperativismo muito bom com a prefeita. (...) O poder local veio participando do desenvolvimento da região sempre. Por ser uma cidade litorânea e por ser uma cidade de faixa etária de terceira idade. Também a iniciativa privada sempre se irmanou para o desenvolvimento da região. Agora nós temos o Conselho de Desenvolvimento Econômico da Cidade<sup>246</sup>, que discutirá e decidirá sobre todas as questões que envolvem os interesses econômicos e progressistas da cidade. Na verdade, sempre houve uma iniciativa, apesar de isolada, em cooperar com o poder público. Agora, com a formação do Conselho de Desenvolvimento Econômico, estas entidades e empresas formaram um grupo, mas a iniciativa privada sempre esteve junto com o poder público independente das facções públicas. De uma certa forma, sempre houve essa chamada colaboração mútua. Parece que é nato da cidade. Existe uma certa amizade embrionária. O poder público também passou pela crise, e realmente foi a hora de uma união maior para sair da crise que imperava no país. A despoluição das praias da Baixada foi uma parceria muito bem sucedida. Empresários e entidades, mais acentuadamente agora, porque a crise impulsionou essa comunhão de idéias e relacionamento entre nós empresariado e poder público, estamos preocupados com a cidade como um todo"* <sup>247</sup>.

---

244 - Turismo de convenções. "O Turismo busca saídas para a crise", D.O. Urgente, p.4.

245 - REVISTA VEJA, 23 de janeiro de 1990, edição especial "Na Rota da Beleza e dos Negócios" "Porto Seguro, Braços Abertos".

246 - O Conselho de Desenvolvimento é formado por empresários da Baixada Santista.

247 - Entrevista com Lechugo Gil, Presidente do Sindicato do Comércio Varejista da Baixada Santista.



Segundo este espírito, mais de 300 empresas privadas participaram de projetos desenvolvidos pela Prefeitura, além de entidades beneficentes e clubes de serviço, com relevo para a área social e educacional, ora credenciados pela credibilidade na administração do governo Telma de Souza, ora credenciando a Prefeitura para outras alianças<sup>248</sup>.

Na esteira das parcerias tecidas por Telma de Souza, proliferaram outros acordos gerando benefícios regionais. Foi o caso da autorização do governo do Estado para a duplicação da estação de Pré-Condicionamento da Cidade, que é parte integrante do Sistema de Esgotos de Santos e São Vicente. Por este sistema, todo o esgoto coletado passa por um pré-tratamento, retirando os resíduos sólidos antes de o esgoto ser lançado em alto-mar, através do emissário submarino. A duplicação permitirá atender São Vicente<sup>249</sup>.

Vários outros acordos entre os municípios vizinhos foram assinados na gestão subsequente à de Telma de Souza, consolidando o espírito de solidariedade e parceria, identidade de uma região, “decidida a enfrentar juntos os desafios de resolver os grandes problemas da região, num clima de parceria, que implica em real e franca cooperação”<sup>250</sup>. E, finalmente, acordos internacionais aderiram ao rol de parcerias<sup>251</sup>.

A articulação dos agentes sociais demonstrou conhecimento e estratégia do governo Telma de Souza. Através do respeito pelas instituições locais, angariou-se também a aprovação da população. Como resultado, o sucesso na

248 - “Participação de empresários mostra confiança no governo”. **D.O Urgente**, de 06 de dezembro de 1991. Telma encabeça luta por alianças. Folha de São Paulo, 1º de janeiro de 1993.

249 - A TRIBUNA, 27 de agosto de 1992.

250 - Texto encontrado em nove missivas assinadas pelos prefeitos das nove cidades que compõem a Região Metropolitana da Baixada Santista, dirigidas ao Governador do Estado, datadas de 15 de julho de 1993, com referência à questão do educação, transporte, habitação, higiene e saúde, saneamento básico e turismo. Várias outras cartas referentes a acordos para desenvolvimento de cooperação técnica entre os municípios e o governo do Estado, datadas da mesma época foram redigidos, v.g., a que desencadeou a formação do Conselho Extraordinário de Desenvolvimento da Baixada, cuja função é servir de “fórum, através do qual poderá ser estabelecida a ponte entre os interesses da Região como um todo e o Governo do Estado”.

251 - Como por exemplo com a Itália, com quem houve acordo no valor de US\$ 10 milhões para execução de projetos de revitalização ambiental. (Folha de São Paulo, de 24 de outubro de 1989). Com Roterdã houve um acordo de cooperação técnica para a área do porto e com Barcelona e Catalunha sobre cooperação técnica em projetos econômicos e turísticos (**D.O. Urgente**, de novembro de 1989 e O Estado de São Paulo, de 26 de outubro de 1989). E também com Funchal, cidade-irmã portuguesa (**D.O Urgente**, de novembro de 1989). Outras citações podem ser encontrados nos jornais Diário Popular, de 14 de agosto de 1991 e O Estado de São Paulo, de 22 de novembro de 1989.

implementação das políticas e estratégias formuladas, a recuperação do orgulho santista e a propulsão das parcerias entre os setores público e privado, promovendo o incremento da credibilidade no setor público e o progresso econômico e social.

Na construção de um governo que pratique a *governance* empreendedora, a participação civil é essencial. Transparência e responsabilidade compartilhadas são axiomas dessa nova postura. As diversas formas de propiciar a participação social, seja através de parcerias, seja pela consulta e convocação mostram o intuito de caminhar na consecução de um governo democrático e transparente. Da aliança com setores privados, uma visão de mundo atualizada, sem afastar-se da realidade de miséria e mazelas que permeia a sociedade. O governo Telma de Souza conseguiu ter leveza, dando asas aos seus ideais, e ao mesmo tempo, mantendo a determinação e o discernimento da realidade para realizá-los, talvez aí a essência da *governance* empreendedora.

Mostrar que o discurso da *governance* empreendedora não é apenas uma tergiversação cingida à utopia levou à seleção de políticas pertinentes ao exercício deste novo conceito, podendo insinuar um enaltecimento descabido ao governo Telma de Souza. Mas não era o objetivo deste trabalho percrustar todos os caminhos trilhados por ele. O objetivo, tampouco, era fazer a apologia do governo Telma de Souza, mas sim apresentar as estratégias bem sucedidas e seus resultados, no sentido de comprovar a viabilidade de uma atitude renovadora em relação à administração da coisa pública, de uma *governance* empreendedora.

Reconhece-se que houve muitas ineficiências nesse governo. Por outro lado, outras políticas também tiveram soluções e propostas interessantes.

Dentre as primeiras, comenta-se o caso das políticas habitacionais, um dos pontos principais da proposta de governo, que foram praticamente inexistentes durante o governo. Outra também muito citada é a política de transportes, que foi muito criticada tanto por ter onerado os cofres públicos - quando da manutenção das tarifas a preços abaixo dos custos e da intervenção na Viação Santos-São

Vicente -, como pela faceta demagógica - quando do estabelecimento da gratuidade nos fins de semana, sob o argumento de propiciar o usufruto das opções de lazer às populações de renda mais baixa -, portanto, sem resultados efetivos e tomadas em momentos de passionalidade da Prefeita, dizem seus críticos.

Outras posturas criticadas foram a criação de um encarte no Diário Oficial do Município, o **D.O. Urgente**, instrumento de evidente *marketing* político, mas que também tinha a função de informar o cidadão do que sendo decidido nos meandros do governo, a posição adotada pelo governo frente à emancipação de Bertiooga; e a imensa dívida deixada ao final do governo, que teve suas contas aprovadas com ressalvas pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), apesar de aprovado.

Dentre as segundas, também não foram abordadas as políticas na área de educação e de desenvolvimento urbano, tais como a elaboração de projetos para as áreas de interesse especial e áreas de proteção ambiental.

De forma que não se pretendia analisar exaustivamente todas as políticas, assim como não se considera que seja possível eliminar todas as carências presentes na sociedade, menção seja feita à relatividade da autonomia do poder local; à escassez de recursos; aos problemas que extrapolam a órbita de atuação da esfera local, enfim, à própria física e temporal inerentes a qualquer governo.

## CAPÍTULO IV

---



## **Considerações Finais: Governance empreendedora em Santos: retórica ou realidade?**

Ao questionar o papel que os governos locais têm assumido na atualidade e analisar a literatura sobre o tema, sem pretender fazer um estudo exaustivo, mas tentando estabelecer novos contornos para o governo local, frente ao contexto mundial, este estudo visava estabelecer em que medida se pode asseverar que o governo local tem autonomia para interferir no desenvolvimento econômico e social e quais os pressupostos para ser bem sucedido.

Com a escolha do caso do governo santista, no período 1989-1992, pretendeu-se responder a algumas destas questões, uma vez que as características do governo santista levam a crer que os índices de sucesso deste governo trazem dados reveladores para a análise.

Este governo teve como marco a implementação bem sucedida de políticas que recuperaram o meio ambiente e tiveram reflexos na economia local - indicando a perquirição da identidade e da vocação econômica locais, a proposição e elaboração de parcerias com os vários agentes sociais que compõem a sociedade-, com ampla aceitação popular. Outros marcos foram a elaboração e a implementação de políticas sociais, garantindo que o viés social do governo fosse exercitado, e a grande popularidade alcançada, culminando com a eleição do candidato indicado pelo governo à sucessão no governo.

O primeiro ponto problematizado na parte teórica foi com referência à autonomia relativa da esfera local, face às outras esferas de poder e às determinações impostas pelo contexto econômico vigente.

Ora, pelo estudo do governo santista levado a termo por Telma de Souza, observa-se que a relativa autonomia da esfera local, mesmo quando encerrada nos limites físico-territoriais de um governo municipal, pode ser exercida de forma a ampliar as fronteiras de sua influência, expandindo os horizontes de atuação governamental através da coordenação holística dos problemas a serem solucionados, através de parcerias, desde que com isso se amplie a rede social

que embasa as relações de poder que definem o local. O governo de Telma de Souza conseguiu esta façanha exatamente porque não se afastou da orientação social, que balizou a proposta inicial do governo e o desenrolar da gestão, garantindo maior justiça social e equidade. Ao fazer isto, demonstrou que o local é mais que mero decalque do nacional, como diz Preteceille (1990) e que a “parte menor”, no caso, a localidade, enquanto parte de uma dinâmica nacional e mundial é chave em um contexto cada vez mais globalizado (Naisbitt, 1994). Inobstante tais assertivas, a intervenção do poder local na promoção do desenvolvimento econômico vem acoplada a variáveis que podem aumentar ou diminuir a intensidade desta intervenção.

Primeiramente, é preciso dizer que embora tenha sido o governo de Telma de Souza o responsável pelo processo de retomada da identidade local e da vocação econômica, deve-se ter em mente que Santos já era um *locus* privilegiado por sua posição geográfica, política e econômica, sobressaindo-se dentro da região. É bom lembrar que Santos é uma cidade voltada para o setor terciário, com uma ampla infra-estrutura já instalada e uma população de classe média expressiva. Tais características podem ser pensadas como se constituíssem as chamadas vantagens competitivas da localidade, favorecendo as economias de aglomeração e inserindo Santos em cenário muito próximo ao de um pólo econômico, neste caso, um pólo turístico, embora decadente.

Pode-se considerar, então, que havia em Santos uma atmosfera muito próxima a proposta por Marshall. Não no que concerne à presença de um distrito industrial propriamente dito, mas à existência de algo que se aproxima de um “distrito de serviços”. Aliás, considerando a denominação “indústria do turismo”, - erroneamente utilizada, mas já disseminada e incorporada ao discurso do setor empresarial e da imprensa leiga -, Santos corporifica um verdadeiro distrito industrial, pois apresenta uma atmosfera propícia ao desenvolvimento de empresas devido à farta disponibilidade de recursos humanos, de infra-estrutura e pela proximidade com um extenso mercado consumidor. Sem esquecer, é claro, o notável arcabouço sócio-cultural, que, como mencionado por Amin e Thrift, é um elemento que dinamiza o perfil econômico.

Interessante notar como o processo de redescoberta da atividade turística, ocorre no mesmo momento em que tal atividade começa a despontar, tanto no cenário mundial, como no nacional, como opção viável para o desenvolvimento econômico, e mais, como uma das atividade mais promissoras no processo desencadeado pela globalização e pela orientação neo-liberal. Contudo, trata-se de um processo incipiente que prima até pela falta de definição do que constitui esta indústria, uma vez que *“não existe uma definição aceita do que se constitui essa indústria; qualquer definição corre o risco de subestimar ou superestimar a atividade econômica”* (*The Economist*, apud NAISBITT, 1994:117).

Esse fato remete à outra questão: a de que um novo regime de ordenação da economia, de característica flexível e descentralizada, estaria determinando a identificação de novos nichos de mercado que possam garantir formas de contornar e evitar os problemas de super-acumulação capitalista, através da criação de oportunidades que atraiam o consumo e propiciem a acumulação capitalista. Em última análise, isso poderia significar uma não gratuidade do destaque dado ao turismo, que se revela como um produto a ser comercializado e, portanto, que precisa ser colocado à disposição de uma sociedade burocrática de consumo dirigido. Nesta sociedade, o lazer, enquanto natureza etérea da atividade turística, nada mais é do que o tempo e o espaço para a recomposição das forças produtivas, indispensável para a reprodução da força de trabalho e a acumulação do capital. Em outras palavras, em uma sociedade orientada pelo capital, aproveitar todos os nichos é uma necessidade. Mais do que isso, é uma determinação que ocorre de forma sub-reptícia, quase natural, imiscuindo-se até mesmo no tempo reservado ao ócio, causando até mesmo assombro quando identificada.

Ainda, continuando com o pressuposto de que existe uma determinação exterior para essa nova demanda, observa-se como essa atividade, de natureza efêmera, vem se organizando de forma flexível e móvel, o que corresponde às exigências da conformação de uma nova ordem econômica.

Esta digressão sobre a questão turística tem o condão de estabelecer um liame entre a relativa autonomia da localidade e o estabelecimento do

desenvolvimento econômico em âmbitos distintos do círculo de ingerência do governo local. Considerando o caso em estudo, seria dizer que qualquer abordagem dos resultados auferidos na localidade é meramente apologética e oportunista, pois o governo apenas manipulou uma vantagem competitiva preexistente, de acordo com regras estabelecidas por instâncias superiores de poder político e econômico, tendo inovado somente no que diz respeito à burocracia. Reflete, portanto, uma descrença na possibilidade de o local encontrar solução para os problemas econômicos.

Porém, o estudo do governo de Telma de Souza apresentou outras variáveis que propugnam por uma outra dimensão do poder local em promover o bem-estar social e o desenvolvimento econômico, fazendo crer na possibilidade de uma ordem econômica e social distinta daquela meramente atada a dados de crescimento do produto interno ou de acumulação. Uma ordem cujo pressuposto é desenvolvimento econômico com democracia, justiça social e incremento da qualidade de vida e que assegure sustentabilidade e continuidade.

Tal discussão coincide com alguns pontos apresentados por Sachs (1994:11-2) como fundamentais para a consolidação do sistema democrático, garantindo uma implementação universal e efetiva de direitos sociais e econômicos. Dentre eles, relevam-se:

- *“os processos articuladores entre as esferas de ação pública e privada, transcendendo a dicotomia simplista Estado x Mercado e explorando diversos modi operandi com a participação de formas de organização;*
- *a busca de forma de parcerias entre os protagonistas sociais do desenvolvimento, com atenção especial à cooperação entre autoridades públicas, empresas e organizações civis que ofereçam proposições concretas ao postulado de participação popular em processos de desenvolvimento, explorando para esse fim as várias experiências sociais - passado e presente - em auto-organização, ajuda mútua e ação coletiva; e*
- *a ênfase de iniciativas de desenvolvimento local às avessas e de fortalecimento popular, enquanto se reconhece a fundamental importância da ligação entre loci locais, regionais, nacionais e transacionais e mecanismos de tomada de decisões, bem como da distribuição de poder e equilíbrio de direitos e deveres entre os diferentes espaços de desenvolvimento (grifos do autor).”*



Estes postulados são, por sua vez, pertinentes à concepção de *governance* empreendedora, elemento diferenciador do governo Telma de Souza, por ter demonstrado uma pronunciada orientação para lidar com questões sociais, como forte preocupação com a diminuição das desigualdades sócio-econômicas, permitindo a criação e o desenvolvimento de um universo que se torna relativamente auto-sustentável, principalmente ao enfatizar a democratização e a transparência do espaço público. Com isso, desempenhou um papel mais proativo e questionador, cômico da crise que se desenrola em nível mundial, sem perder de vista o contexto das demandas locais.

A preocupação de enquadrar o governo estudado dentro do conceito de *governance* empreendedora remete à idéia de que circula uma nova filosofia da administração pública que deve ser aprendida e estudada e ao questionamento sobre a atuação local, diante a uma realidade cada vez mais globalizada, salientando mudanças na esfera pública.

Embora submetido à lógica global do sistema capitalista, o governo Telma de Souza conseguiu manter a preocupação para com a questão social, coordenando pensamento e ação, em um movimento da busca de soluções para os problemas locais, regionais e, em alguns casos, globais. Fica clara a relevância de políticas que minorem os problemas sociais. Pode-se dizer que, deliberadamente ou não, houve uma estratégia entre o pensar e o agir localmente e o pensar e agir globalmente, articulando a demanda de cada setor e os parceiros que se apresentavam para solucionar cada problema. Neste sentido, *governance* empreendedora e desenvolvimento econômico e social estiveram sempre intrinsecamente conectados, servindo de axioma para esta administração.

É curioso notar que as ações de Telma de Souza, conscientes ou instintivas, enquadram-se nos postulados de reinvenção do governo, trilhando uma perspectiva empreendedorística, que Telma de Souza reinterpreta com maestria. Pode-se mesmo dizer que este governo tanto se enquadra nos moldes do proposto por Osborne e Gaebler, como consegue driblar os efeitos perversos que possam daí advir, conforme crítica tecida por Harvey.

Isto porque, é manifesta a liderança carismática, desencadeada em um momento crítico mundial, exercida por meio de uma atuação catalisadora e intermediária para os agentes sociais. Além disso, Telma de Souza mostrou-se igualmente atenta às necessidades de mercado e às demandas sociais. Foi uma atuação permeada pela responsabilização dos agentes sociais, pela manutenção de uma estrutura cívica sadia e pelo compartilhar de visão e objetivos. Sempre interessada em manter processos transparentes, desburocratizados e que modificassem o *status quo*, este governo foi orientado por missões e pela consecução de resultados efetivos. Ou seja, Telma de Souza testou empiricamente a revolução empreendedora.

Também é patente que houve a utilização das estratégias elencadas por Harvey, a saber:

- a exploração das vantagens competitivas da localidade, verificável pela adoção da política de recuperação da balneabilidade e de retomada da vocação econômica da cidade;
- a adoção de uma postura incentivadora de competição por uma melhor posição na divisão espacial do consumo, constatada, por exemplo, no explorar e introduzir várias opções de consumo turístico que atraísse os turistas, como o criar eventos culturais e artísticos e incentivar o setor privado. Também a utilização de políticas de *marketing* urbano entra neste rol;
- a articulação para sediar funções de comando em áreas estratégicas, como por exemplo, a articulação em torno da questão portuária, quando o município sediou fóruns de debates - valendo ressaltar que o fato de ser sede da região metropolitana é uma grande vantagem, que permite a centralização da informação, mas que foi herdada pelo governo Telma, sem demandar qualquer esforço;
- por fim, a busca de recursos econômicos e técnicos que pudessem ser repassados de outras esferas de poder, que pode ser confirmada pela observação das estratégias de parcerias realizadas com a esfera estadual

para a política de balneabilidade e pelas diversas idas ao exterior para celebração de convênios técnicos e financeiros para investir na localidade.

Ou seja, o governo Telma de Souza cercou quase todas as possibilidades de ação que um governo local poderia usar, mostrando-se uma verdadeira máquina empreendedora. Como dito, o elemento diferenciador, mesmo considerando que o local específico é dotado de peculiaridades facilitadoras e justificadoras, adveio de uma atitude comprometida em assegurar uma perspectiva holística da sociedade e a diminuição das desigualdades sociais.

Recorrendo às críticas feitas por Harvey às consequências mais freqüentes de um empreendedorismo desregrado, é impossível dizer que a recuperação da balneabilidade da praia não teve um efeito deflagrador da especulação do valor do solo urbano na orla da praia. Mas se isto ocorreu, o processo de segregação percebido é originado de intervenções anteriores e a ocupação já estava consolidada, sendo quase impossível aferir um acirramento do processo de exclusão neste momento.

Por outro lado, considerando que a praia é um espaço de convivência democrática, utilizada por todos os setores da sociedade, ao recuperá-lo, criou-se condições para sua apropriação pela população.

Ademais, Telma não poupou recursos para as áreas sociais. Tampouco se constatou o desvio de verbas dessas áreas para erigir obras. Aliás, esse foi o governo que mais investiu na área social, observado o caso da saúde, conquistando resultados surpreendentes.

Por outro lado, não se pode dizer que o poder público foi onerado com gastos que caberiam ao setor privado, pelo menos no que diz respeito à balneabilidade das praias. Talvez se uma investigação mais profunda e mais abrangente for conduzida, isto possa ser constatado da implementação de outras políticas.

Quanto à formação do binômio centro-periferia ou da cidade dual também é difícil averiguar dadas as características geo-políticas da localidade. Contudo, se verificadas as parcerias e os acordos que se deram no governo que deu continuidade ao governo levado a termo por Telma de Souza, constata-se uma

preocupação em promover o desenvolvimento da região como um todo, o que elidiria, inclusive, um possível efeito de soma zero. É interessante notar um certo esforço para respeitar os limites da localidade e da região como um todo, como por exemplo na abordagem feita a certas políticas que secundaram a política de retomada da balneabilidade das praias, menção feita à política de turismo de um dia, enfocando uma realidade que atinge todo o litoral paulista.

Por outro lado, Santos tem sido um importante centro turístico do litoral sul de São Paulo, procurado não só pela beleza física, mas também pela infra-estrutura de que dispõe, uma vantagem enorme em relação aos outros municípios. Só mesmo o entendimento de que uma periferia empobrecida acaba trazendo problemas para a localidade mais rica e uma perspectiva de equidade social podem afastar este problema.

Fica a certeza de que para mitigar o desenvolvimento desigual de uma região, só uma conjuntura de alianças pode dar conta, mas não se pode responder se isto levará a localidade a um movimento crescente de acumulação evitando que outras sejam deixadas para trás (HARVEY, apud HARLOE, PICKVANCE & URRY, 1990:204).

É imprescindível dizer que a submissão à lógica global de acumulação capitalista, apresentada no estudo elaborado por Harvey, embora seja inquestionável, não é suficiente para responder ao sucesso de determinadas localidades ou o insucesso de outras.

Pode-se dizer que várias são as nuances significativas que distanciam a atuação de um governo local empreendedor imbuído do espírito de *governance*, de um governo local simplesmente movido pela lógica tradicional da prestação de serviços e manutenção da cidade. Tais nuances podem ser notadas pela postura democrática e pelo ímpeto inovador, buscando outros recursos além dos advindos dos instrumentos tributários e das transferências intergovernamentais, privilegiando a participação civil e repensando a aplicação dos recursos.

Quanto à efemeridade do desenvolvimento alcançado e à promoção de ambiente próprio à mobilidade do capital, só uma análise mais demorada pode contemplar. Contudo, é pertinente dizer que se os caminhos utilizados



correspondem aos anseios da população e respeitam a identidade local, sem ser mera cópia de atuações bem sucedidas em outras localidades, o desenvolvimento pode se tornar duradouro. Dificilmente algo irá substituir o anseio por projetos que priorizem a melhoria da qualidade de vida.

No que se refere à mobilidade do capital, este é um fator que não depende só da atuação do governo local, mas de políticas macro-econômicas. Por exemplo, o incremento de atividades do setor informal, como o aumento de vendedores ambulantes, não é só decorrente da atuação do governo local: faz parte de um contexto nacional de pauperização, de flexibilização da economia e de políticas de emprego. Em decorrência, o setor informal vem ganhando importância econômica e social mundial, ao dar oportunidade aos excluídos do processo de trabalho oficial.

Passando à análise mais detalhada das políticas específicas do caso analisado, deve-se ter em mente, como diz Daniel (1990), que tais políticas são apenas táticas setoriais e, portanto, reduzem-se a instrumentos para discutir a questão do poder do governo local ao exercitar a *governance* empreendedora; ou seja, são estratégias para uma transformação social mais profunda, cujo escopo maior é culminar com democracia e justiça social.

Isto fica mais evidente com a preocupação em (re)descobrir a vocação econômica para a localidade. Neste sentido, Telma adentrou um nicho de mercado em dia com os ditames da nova ordem mundial, coordenando o paradoxo da globalização e os pressupostos da modernidade.

Não só identificou essa vocação pós-moderna da cidade, como recriou o chamariz local - as praias, mostrando uma atitude intrépida ao correr mundo em busca de soluções mais adequadas a especificidade de Santos, angariando recursos e adesão dos atores necessários para dar corpo às suas idéias de reinventar o governo.

O incentivo ao turismo, tendo como pivô a recuperação da balneabilidade das praias, também descerrou a coordenação de uma estratégia catalisadora para o

setor privado. Esta iniciativa orientou e reanimou os agentes privados no sentido de tomarem decisões, que embora óbvias, pareciam submersas no cotidiano anódino e, aparentemente, desesperançado. Com o sucesso, garantiu-se que novas fontes de receitas fossem criadas na cidade, com a atração de novos empreendimentos.

A política que mais se destacou neste contexto, sem sombra de dúvida, foi a recuperação da balneabilidade das praias através da reutilização das comportas dos canais que carregavam os detritos de esgotos clandestinos. Tal política implicou em várias atuações do governo local, que demonstrou intimidade e preocupação com temas da atualidade: a questão ambiental; a democracia; a formação de parcerias; e a adoção de posturas que indicam transparência e propiciam *accountability*.

A identificação da vocação econômica local partiu muito da integração do governo com a comunidade local e seus problemas. O diagnóstico e a descoberta de uma solução simples e de baixo custo para um problema que havia se perpetuado por décadas pôs ao alcance da atuação do governo local a solução inédita no cenário nacional, garantindo credibilidade a um governo que começara com um índice de rejeição muito alto.

Conjuntamente com a solução do problema da balneabilidade das praias, houve a implementação de outras políticas atinentes à questão turística, observando-se o interesse pela democratização do lazer e a criação de uma verdadeira atmosfera favorável aos negócios. O rol de políticas adotadas mostrou um entendimento da questão concernente não só com a economia local, mas com o processo global de flexibilização da indústria e de extrema mobilidade do capital.

Recuperar a balneabilidade das praias foi crucial para fortalecer a unidade e a identidade do município. A praia, território de sociabilização, é um espaço peculiar, extremamente apropriável pelos seus usuários. É um *locus* natural de conformação de uma identidade. Neste sentido, foram estabelecidas as condições para a apropriação real do equipamento urbano e dos serviços

públicos, dissipando ou amenizando os efeitos porventura perversos que uma supervalorização da orla da praia poderia ter.

Concomitante a essa atuação direcionada, várias outras políticas foram sendo planejadas e adotadas, tais como a criação de uma política de ecoturismo, a restauração dos pontos histórico-turísticos da cidade e a criação de locais de serviços nos postos de salvamento, apenas para citar alguns. Tratou-se de um processo sinérgico que só aumentou a importância da recuperação da balneabilidade, com duas pontas: a conscientização para a questão ambiental e o viés da sustentabilidade da economia local.

Dentre as políticas que implicaram em questões econômicas, a atuação no porto foi muito importante. Se, por um lado, as críticas indicam a ausência de uma atuação mais decisiva e firme em relação à política de modernização e produtividade dos portos, por outro, essa atuação se distinguiu por mobilizar toda a sociedade a apoiar os trabalhadores do porto e por evitar a demissão de quase seis mil funcionários. Evitou-se um problema que afetaria quase 40 mil cidadãos santistas e inverteu-se o paradigma *“pense globalmente e aja localmente”*, pensando localmente e agindo globalmente, iniciando e sediando um processo de discussão nacional com outras localidades portuárias.

Democratização, atuação em parceria e políticas sociais foram componentes chaves que permitiram a formação de um conjunto fundamental para sustentar um sistema político-econômico, visando proporcionar estabilidade social, continuidade, justiça social e equidade.

A democracia foi garantida através da participação social muito priorizada pelo governo santista, através dos conselhos setoriais e do **Fórum da Cidade**. Muito embora não tivesse poder deliberativo, foi *locus* de discussão de várias políticas governamentais e influenciou na adoção de muitas delas. Ao garantir a participação de setores da sociedade que tinham uma postura diferente da propugnada pelo governo, ampliou-se a base de interlocução governamental, pois afinal reunia um grupo distinto dentro do qual havia interesse em divulgar as idéias e compartilhar as opiniões. O governo buscou, assim, o exercício da *governance*.

Várias críticas foram tecidas no sentido de ter sido um ato de vontade política, justaposto às relações de um determinado contexto, tendo corrido enorme risco de se tornar apenas um instrumento formal para legitimação das políticas de governo. Isto foi agravado pelo fato de que o **Fórum** era um espaço “relativamente” aberto ao público, talhado nos moldes que lhe deu Telma de Souza com participação restrita aos que, se não eram seus pares, não eram seus opositores. Só pessoas convidadas com exclusividade, “cidadãos-símbolos” tinham lugar. Ou seja, estava, a princípio, comprometido pelo fato de não haver uma convocação pública a toda a sociedade, elitizando o espaço.

Contrariamente ao propugnado pela crítica, o **Fórum** não se tornou espaço de legitimação tradicional, mero palco para Telma exercer uma cooptação mimetizada pela sedução, mas um espaço de efetiva participação e discussão dos problemas da localidade, contando com a presença de diversos setores da sociedade, que acabaram por dar sustentação não só às práticas do governo local, mas às lutas e propostas encampadas por toda a sociedade. Este foi o caso da deliberação de apoio à greve dos portuários, que fechou as portas do comércio local, mobilizando toda a comunidade. Mais do que isso, a divulgação das discussões ali ocorridas, a concordância com os desejos da comunidade, o aumento do número de membros e a continuidade no governo seguinte mostram que o **Fórum** foi apropriado pela população, tornando-se uma instância legítima por si só, um direito adquirido, e servindo ao controle social.

Funcionou, portanto, como instrumento transformador, abrindo-se a setores da população anteriormente segregados do processo de discussão política, onde antes só circulavam as classes dominantes. Ao criar tal espaço, mesmo que eivado por vícios de formação, Telma de Souza deu corpo ao processo de resgate da identidade local, alicerçando-o com procedimentos transparentes e garantindo visibilidade ao embate pela hegemonia local - entre a esfera pública e privada e os setores particulares e coletivos -, para um espectro maior da sociedade.

Tomando o conjunto das ações que promoveram maior abertura e participação cívica, expandido pela elaboração dos conselhos setoriais e pela proposição de



parcerias, verifica-se que o Fórum, era um espaço de socialização de idéias, de interlocução social, de moralização do trato da *res publica* e de fortalecimento do senso de unidade local.

As políticas na área de saúde, por sua vez, foram inovadoras e desafiadoras do *status quo*, quer fosse técnico-administrativo, quer fosse político-econômico. Verificou-se que não só é possível aumentar a governabilidade, como também inovar, criando novas possibilidades de atuação no setor de provisão de políticas sociais, que como diz O'Donnell<sup>252</sup>, são um processo generoso para retificar as brutalidades cometidas por regimes autoritários, dando consistência de justiça social às paixões e esperanças. Permitem vislumbrar a recuperação das energias utópicas e delinear uma sustentabilidade política, econômica, sócio-cultural, espacial, e, evidentemente, ambiental.

A política de saúde não aconteceu isoladamente. Veio no bojo de várias outras políticas sociais que foram elaboradas para diminuir as desigualdades e promover a justiça social e foram avalizadas pela população, quase unanimemente, ao final de quatro anos de atuação de governo.

Por outro lado, se a abordagem de assuntos mitificados, como a AIDS e a saúde mental, evidenciou o perfil humano e assistencialista da cidade, também teve reflexos econômicos. Não se poderia pensar uma cidade com atividade turística como principal perfil econômico e que comportasse problemas básicos de saúde pública.

Também no que diz respeito às políticas sociais, o governo Telma de Souza soube captar o imaginário social construído através da história, quer seja de cidade da caridade, quer seja de cidade vermelha, pelas elites políticas e sociais e transmutadas em puro assistencialismo para um contexto de provisão de serviços básicos e realização da redistribuição da riqueza e justiça social. Ao resgatar o símbolo da caridade, conquistou as elites assistencialistas locais,

---

252 - O'DONELL, Guillermo. Reflexões sobre políticas públicas e consolidação democráticas. MOURA, Alexandrina (org.). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo : Ed. Rev. Dos Tribunais, 1989, p. 394.

compondo uma frente de combate às mazelas sociais, quer para combater a mortalidade infantil, quer para impedir o desemprego maciço dos portuários.

Trabalhando as questões sociais, inverteu o uso dos recursos. É fato, contudo, que o governo foi beneficiado com o momento de aumento no repasse de verbas do governo federal para o local, conforme disciplina a Constituição Federal de 1988. Importa realçar que boa parte dos recursos foi direcionada às políticas sociais, de forma inédita, como atestam, por exemplo, os gastos de saúde, denotando que qualquer empreendedorismo, inovação ou mudança no *status quo* é possível desde que haja vontade política, pois problemas e falta de recursos todos alegam ter.

A atitude empreendedora do governo Telma de Souza mostrou que um governo local pode adotar políticas que influenciam outras esferas de governo, como foi o caso das políticas de balneabilidade e do porto, e incrementar a vida econômica local, demonstrando, assim, seu caráter empreendedor. Ao mesmo tempo, é inegável o papel de catalisador desse governo, que amenizou as dificuldades e a miserabilidade local, prestando serviços e garantindo melhores condições de vida à população, investindo em infra-estrutura, integrando setores sociais menos privilegiados na apropriação dos direitos à cidade, respondendo às demandas efetivas e exercendo a *governance*.

Ora, o conceito de *governance* empreendedora gira exatamente em torno destes dois vértices: a promoção do desenvolvimento social através do incremento da qualidade de vida e de uma atuação governamental com transparência e *accountability*, e a promoção do desenvolvimento econômico. Isto forma um binômio que dá sustentabilidade política e econômica.

Mesmo que a localidade tenha pouco relevo na determinação de políticas macro-econômicas, houve uma tentativa de redistribuir a riqueza, regenerar a localidade e minorar as desigualdades. No caso do porto, o governo local conseguiu influenciar o governo central a retificar sua determinação, demonstrando o poder de pressão que um governo local pode adquirir.

O governo santista no período estudado provou que a *governance* empreendedora é possível. Mais. Aponta para novas possibilidades, deixando

aberto um campo para várias indagações, questões ainda não respondidas, mas que sugerem um vasto campo para investigação, tanto no que se refere à análise dos dados empíricos, quanto às questões teóricas que o permeiam.

Das lacunas que não foram possível preencher, vale propor um estudo para verificar a continuidade das políticas adotadas em Santos e outras decorrências no longo prazo, averiguando a validade de algumas inferências feitas neste momento. Recomenda-se, também, o estudo de outras políticas, o que permitiria uma análise mais precisa.

Restaria, ainda, saber se a *governance* empreendedora foi apropriada pela comunidade enquanto direito e se esta faz valer o seu domínio, ou se depende exclusivamente do governo que lhe dá execução.

Também questões referentes à nova ordem econômica, à lógica de acumulação capitalista e à relação com as localidades merecem estudos mais profundos, bem como fica pendente uma averiguação de acontecimentos futuros em Santos, para uma interpretação mais contundente. Ainda, a atividade turística é um campo que merece ser melhor explorado. Finalmente, seria interessante estudar a inserção do município no circuito regional e a expansão dos limites territoriais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---



## Referências Bibliográficas

### Obras citadas:

- AMIN, Ashi & THRIFT, Nigel. Neo-Marshallian nodes in global networks. *International Journal of Urban and Regional Research*, Oxford : Blackwell Publishers, volume 16, n. 4, December, p. 571- 586, 1992.
- ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de. A cidade como corpo são e belo, o pensamento urbanístico do eng. Saturnino de Brito. In: *Cidade e História - Modernização das Cidades Brasileiras nos séculos XIX e XX*. Salvador: UFBA, p. 77-82, 1992.
- ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de. *A Peste e o Plano*. Dissertação de mestrado apresentada na FAU/USP, São Paulo, 1992.
- ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de. O plano Saturnino de Brito para Santos e a Construção da Cidade Moderna no Brasil. *Espaço & Debates*, São Paulo : NERU, ano XI, n. 34, p. 55-63, 1991.
- ANDRADE, Wilma Therezinha Fernandes de. *O Discurso do progresso: a evolução Urbana de Santos*. Tese de doutoramento apresentada na área de História Social da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.
- ARNDT, Heinz Wolfgang. The "trickle-down" myth. *Economic Development and Cultural Change*. Chicago : University of Chicago, v. 32, n.1, p 1-10, october 1983.
- AZEVEDO, Beatriz Regina Z. A "pequena produção" manufatureira: uma interpretação à luz de uma nova problemática de desenvolvimento. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 14, n.1, p.94-113, 1993.
- BANCO MUNDIAL. *Governance: the World Bank's Experience*. Operations Policy Department, Washington : Banco Mundial, november 29, 1993.
- BARNES, Jennifer. *Availability of expertise to undertake. Good government projects - United Kingdom*. London : Overseas Development Administration., s/d..
- BITTAR, Jorge (org.). *O Modo Petista de Governar*. Caderno Especial de Teoria & Debate, São Paulo, 1992.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 5ª ed.. 2 v., Brasília, DF : Editora da Universidade de Brasília, 1993.
- BRASILEIRO, Ana Maria. *O Município como sistema Político*. Fundação Getúlio Vargas e IBGE, Instituto de Documentação serviço de Publicações. Rio de Janeiro: IBGE, 1973.
- BRITO, Saturnino de. *A Planta de Santos*. São Paulo : Typographia Brazil de Rothschild & Co., 1915.

- BRITO, Saturnino de. *Projetos e Relatórios. Obras Completas de Saturnino de Brito*. vol. VII. Rio de Janeiro : Imprensa Nacional, 1943.
- CALVINO, Ítalo. *As Cidades Invisíveis*. São Paulo : Companhia das Letras, 1990.
- CAMPOS, Ana Maria. *Accountability: Quando poderemos traduzir para o português?* *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro : FGV, fev.-abr., p. 34, 1990.
- CAPISTRANO FILHO, David. *Santos: Mil Dias de Governo Popular*. São Paulo : Ed. Brasil Urgente, 1991.
- CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil - 1988. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1988.
- DANIEL, Celso Augusto. As administrações democráticas e populares em questão. *Espaço & Debates*, São Paulo, ano X, n. 30, p.11-27, 1990.
- DANIEL, Celso Augusto. Governo Local e Reforma Urbana num quadro de crise estrutural. In: RIBEIRO, Luiz César de Oliveira & SANTOS, Orlando Alves dos (orgs.) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1994, pp. 261-290.
- DAVIDOVICH, Fany. Poder Local e Município, algumas considerações. *Revista de administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n.1, p. 5-14, jan./mar., 1993.
- DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e Descentralização. *Revista do Serviço Público*, Brasília : Fundação Escola Nacional de Serviço Público, ano 45, v. 118, n.1, jan/jul., 1994.
- EISENSCHITZ, Aram & GOUGH, Jamie. *The politics of Local Economic policy. The Problems and Possibilities of Local initiative*. London : The Macmillan Press LTD., 1st. ed., 1993.
- FERGUSON, Bruce. *Paths to local progress: Development, political reform, and cultural change in Brazilian municipalities*. Tese de doutorado. Los Angeles : Universidade da Califórnia, 1990.
- FERREIRA, Ana Luiza S. Couto e RICCI, Rudá. *Estudos de Gestão: Ronda Alta e São João do Triunfo*. Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, São Paulo, n. 8, 1992.
- FERREIRA, Ana Luiza S. Couto, ALMEIDA, Marco Antonio de & PRETUCCI, Victor Augusto. *Santos: Desafio de ser governo*. São Paulo, Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, n. 18, 1994.
- FISCHER, Tânia (org.). *Poder Local, Governo e Cidadania*. Rio de Janeiro : Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- FISCHER, Tânia. O poder local no Brasil: Temas de pesquisa e desafios da transição. *Revista de administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 86-92, abr./jun., 1991.
- FISCHER, Tânia. Poder Local: um tema em análise. *Revista de administração Pública*, Rio de Janeiro : FGV , v. 26, n. 4, p. 105-113, out./dez., 1992.
- GAEBLER, Ted. As cidades podem reinventar o governo. Folha de São Paulo, Opinião Econômica, c.2 p.2., São Paulo, 14 de junho de 1994.

- GAMBETA, Wilson Roberto. Desacumular a pobreza; Santos, limiar do século. *Espaço & Debates*, São Paulo, ano IV, n. 11, p. 17-27, 1984.
- GITAHY, Maria Lúcia Caira. *Ventos do Mar. Trabalhadores do Porto, Movimento Operário e Cultura Urbana em Santos, 1889-1914*. São Paulo : Editora UNESP/ Prefeitura Municipal de Santos, 1992.
- GONÇALVES, Alcindo Fernandes. *Cultura Política e Hegemonia Progressista. O processo eleitoral em Santos: 1945-1962*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.
- HABERMAS, Jürgen. A nova intransparência. A crise do Estado de Bem-Estar Social e os esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos*, São Paulo : EDUSP, n. 18, set, 1987, pp. 103-114.
- HALFANI, Mohamed, McCARNEY, Patricia & RODRIGUEZ, Alfredo. *Towards an understanding of Governance: The Emergence of an Idea and its Implications for Urban Research in Developing Countries*. The Ford Foundation & The Center for Urban Studies and Community Studies, Toronto. Cairo : American University, February 14-18, 1993.
- HARLOE, M., PICKVANCE, C. & URRY, J. *Place, Policy and Politics; Do Localities Matter?*. London : Unwin Hyman Ltd., 1990.
- HARVEY, David. *Condição Pós-moderna*. São Paulo, Ed. LOYOLA, 1992.
- HARVEY, David. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, Estocolmo, v. 71B, pp. 3-17, 1989.
- JACOBS, Jane. *Cities and the wealth of Nations*. Principles of Economic Life. New York : Vintage Books Ed., 1985.
- LEE, Roger & SCHIMIDT-MARWEDE, Ulrich. International competition? Financial centres and the geography of financial production. *International Journal of Urban and Regional Research*, Oxford : Blackwell Publishers, v. 17, n. 4, p. 492-515, december 1993.
- MELO, Marcus André. Governabilidade no Brasil: Caminhos percorridos e a percorrer. Seminário Governabilidade e Pobreza, Rio de Janeiro : IUPERJ/URBANDATA, 1994.
- MELLO, Diogo Lordello de, e RESTON, Jamil. *The Municipality in Brazil*. Rio de Janeiro : IBAM, 1991.
- MOISÉS, José Álvaro (org.). *O Futuro do Brasil. A América Latina e o fim da guerra fria*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1992.
- NAISBITT, John e ABURDENE, Patricia. *Megatrends 2000. Dez novas tendências de transformação da sociedade nos anos 90*. 4. Ed. São Paulo : Amana-Key, 1990.
- NAISBITT, John. *Paradoxo Global*. Rio de Janeiro : Campus, 1994.
- O'DONNELL, Guillermo. Reflexões comparativas sobre políticas públicas e consolidação democrática. In: MOURA, Alexandrina (org.) *Estado e as*

- políticas públicas na transição democrática*, São Paulo : Ed. Revista das Tribunais, p. 394, 1989.
- OLIVEIRA, Carlos Alonso B. *Comentários sobre a crise atual do Estado*. Mimeo, FUNDAP, 1988.
- OSBORNE, D. & GAEBLER. Ted. *Reinventando o Governo. Como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 2a. Edição, Brasília : MH Comunicação, 1994.
- OSBORNE, D. & GAEBLER. Ted. *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. 1a. Edição, Addison-Wesley : Plume, 1992.
- OVERSEAS Development Administration (ODA) . *Taking Account of Good government*. London : (ODA) Government and Institutions Department, October, 1993.
- PORTER, Michael E.. *The Competitive Advantage of Nations*. *Harvard Business Review*, Cambridge, n. 2, p. 73-93, March-April 1990.
- PRETECEILLE, Edmond. *Cidades Globais e Segmentação Social*. In: RIBEIRO, Luiz César de Oliveira & SANTOS, Orlando Alves dos (orgs.) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, p. 65-89, 1994.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge : Cambridge University Press, 1991.
- REESE, Laura. *Categories of Local Economic Development Techniques: An empirical Analysis*. *Policy Studies Journal*. Carbondale-E.U.A., v. 21, n. 3, p. 492-506, 1993.
- REESE, Laura. *The role of counties in local economic development*. *Economic Development Quarterly. The Journal of American Economic Revitalization*. London : SAGE Periodicals Press, volume 8, n. 1, February, p.28-42, 1994.
- RIBEIRO, Luiz César de Oliveira. *O futuro das cidades brasileiras na crise*. In RIBEIRO, Luiz César de Oliveira & SANTOS, Orlando Alves dos (orgs.) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, p. 11-19, 1994.
- SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI*. In Burstyn, M. (org.) *Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo : Editora Brasiliense, p. 29-56, 1993.
- SACHS, Ignacy. *O problema da democracia econômica e social*. *Estudos Avançados*. São Paulo : EDUSP, 8(21), p. 07-19, 1994.
- SIQUEIRA, José Eduardo de Campos. *Água: os problemas de abastecimento, saneamento e ocupação*. Mimeo, s/d.
- STORPER, Michael. *Desenvolvimento Territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento*. In RIBEIRO, Luiz César de Oliveira & SANTOS, Orlando Alves dos (orgs.) *Globalização*,



*Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1994, pp. 23-64.

STORPER, Michael. Industrialization and the regional question in the third world: lessons of postimperialism, prospects of post-Fordism. *International Journal of Urban and Regional Research*, Oxford : Blackwell Publishers, v. 14, n. 3, p.423-444, september 1990.

SYRETT, Stephen. Local Economic Initiatives in Portugal: Reality and Rhetoric. *International Journal of Urban and Regional Research*, Oxford : Blackwell Publishers, v. 17, n. 4, December, p. 526-46, 1993.

WHEELER, Edward T. *Government that works*. North Caroline : McFarland & Company, 1993.

### **Outras obras consultadas:**

ACIR. *The organization of local public economies*. Advisory Commission on Inter governmental Relations, Washington : December 1987.

ACQUAVIVA, Marcus A. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo : Global, 1987.

ADELMAN, Irma. *Redistribution Before Growth. A strategy for developing countries*. Leiden : University Press Leiden, 1979.

ALMEIDA, Marco Antonio. *Estudos de Gestão: Icapuí e Janduís*. São Paulo : Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, n. 11, 1993.

ALVES, Alaôr Caffé. *Estado e Ideologia. Aparência e Realidade*. São Paulo : Editora Brasiliense, 1987.

AMOS, Francis J. C.. Strengthening municipal government. *Cities*, London : Butterworth Scientific, Journal Division, p. 202-208, august 1989.

ARNDT, Heinz Wolfgang. *The Rise and Fall of Economic Growth*. Chicago : The University of Chicago Press, 1978.

AROCENA, José. Las Municipalidades uruguayas frente a los desafíos del desarrollo. *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, n. 62 , 2a. série. ano 17, p. 17-91, 1992/2.

AROCENA, José. Los paradigmas del desarrollo y lo "local". *Cuadernos de CLAEH*, Montevideo, n. 41, p. 5-21, s/d.

BAIA, Silvio Caccia. *Democracia e Poder Local*. Mimeo, s/d.

BANCO MUNDIAL. *Policy and Economic development. An Agenda for the 1990s*. The International Bank for Urban Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, 1991.

BANCO MUNDIAL. *Programa de Gestión Urbana. Prospectus revisitado. Promoción de capacidad para la gestión urbana en los años 90*. Washington : Banco Mundial, 1991.

- BATLEY, Richard. *Urban Management in Brazil. Common Characteristics*. vol. I e Porto Alegre. vol. III, Birmigham : Development Administration Group. University of Birmigham, s/d.
- BAVA, Silvio Caccia. *Emerging Issues in the Urban Agenda for the 90's*. Artigo apresentado no XVIII Congresso Internacional da Associação de Estudos Latinos Americanos, Atlanta, march 1994.
- BAVA, Silvio Caccia. Trocando a riqueza de mãos: distribuição de renda e poder nas pequenas cidades. *Proposta*, São Paulo, n. 54, agosto/1992.
- BELVEDERE, Mario & MORAND, John D. Exploring international city-to-city partnerships: Markham's economic alliance, Ontario program. *Economic Development Review*, Schiller Park, IL : American Development Council, p. 60-63, winter 1994.
- BIRDSALL, Nancy, ROSS, David & SABOT Richard. *Inequal and growth reconsidered*. Boston : American Economic Association Meeting, January 1994.
- BORJA, Jordi. A participação cidadina. *Espaço & Debates*, São Paulo : NERU, ano VII, n. 24, p. 14-25, 1990.
- BORJA, Jordi. *Tres Notas sobre Participación Política y Estratégias Urbana*. Mimeo, Barcelona, 1992.
- BRUNHOFF, Suzanne. *A Hora do Mercado. Crítica do Liberalismo*. São Paulo : Editora Universidade Estadual Paulista, 1991.
- BRUSCO, Sebastiano & RIGHI, Ezio. Local government, industrial policy and social consensus: the case of Modena (Italy). *Economy and Society*, London : Routledge and Kegan Paul, v. 18, n. 4, p. 405-424, november 1989.
- BUSSOLOTI, M. P. C.; FERRAREZI, E. R. & SILVA, R. S. *Curitiba: Transição Pós-moderna*. Mimeo, São Paulo, 1992.
- CAMARGO, Gustavo & WILNER, Adriana. As Capitais do capital - quais as cidades brasileiras mais atraentes para quem deseja estabelecer ou ampliar o seu negócio, *Revista Exame*, São Paulo, 532, p. 46-53, 26 de maio de 1993.
- CENPEC. Centro de Pesquisas para a Educação e Cultura. *A Democratização do Ensino em 15 Municípios Brasileiros. Documento Síntese*. Brasília, DF, junho 1993.
- CLICHEVSKY, Nora (org.) *Construcción y Administración de la Ciudad Latinoamericana*. Buenos Aires : Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
- CORNELL-OHL, Susan; McMAHON, Patrick M. & PECK, John E. Local assessment of the industrial development process: a case study. *Economic Development Review*, Schiller Park, IL : American Development Council, p. 53-56, summer 1991.
- CUÉLLAR, Javier Pérez de. *Por um outro desenvolvimento*. Folha de São Paulo. Tendências/Debates, c.1, p.3, São Paulo, 13 de dezembro de 1992.
- CUMMINGS, Scott & SNIDER, Edmond. Municipal Code Enforcement and Urban Development: Private Decisions and Public Policy in an American City. In:

- CUMMINGS, Scott (ed.): *Business elites and Urban Development: Case studies and critical perspectives*. New York, SUNY, pp. 153-181, 1992.
- DANIEL, Celso Augusto. *Poder Estatal Local: Um quadro teórico e uma análise dos governos locais com participação popular no Brasil recente*. Dissertação de mestrado apresentada na EAESP-FGV. área de concentração: Administração e Planejamento Urbano, São Paulo, 1982.
- DANIEL, Celso Augusto. Poder local no Brasil urbano. *Espaço & Debates*. São Paulo, ano VIII, n. 24, p. 26-39, 1988.
- DOERINGER, Peter B., TERKLA, David G., TOPAKIAN, Gregory C.. *Invisible Factors in Local Economic Development*. Oxford/New York : Oxford University Press, 1987.
- DOWBOR, Ladislau. Autonomia Local e Relações Intermunicipais. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 39, n. 203, p.6-22, abr/jun. 1992.
- DOWBOR, Ladislau. *Introdução ao Planejamento Municipal*. São Paulo : Editora Brasiliense, 1987.
- DOWBOR, Ladislau. *Poder Local*. São Paulo. São Paulo : Editora Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, 1a. edição, 1994.
- DOZ, Yves L. & PRAHALAD, C. K. How MNCs cope with host government intervention. *Harvard Business Review*, Boston, v. 58, n. 2. p.149-157, 1980.
- ECKSTEIN, Susan. The impact of revolution on social welfare in Latin America. *Theory and Society*, Dordrech : Reumer Academic Publishers, v. 11, p. 43-94, 1982.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, São Paulo : CEDEC, n. 24, p. 85-116, setembro 1991.
- FERGUSON, Bruce. Inducing Local Growth; Two Intermediarie-Sized Cities in the State of Parrana, Brazil. *Third World Planning Review*, Liverpool, v.14, n.3, 1992.
- FONTES, Ângela. Gestão Municipal e Perspectiva de Gênero. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 206, p. 52-63, jan/mar 1993.
- FORDHAM, Geoff. Sustaining local involvement. *Community Development Journal*, Oxford : Oxford University Press, v. 28, n.4, p. 229-304, october, 1993.
- GAFFIKIN, Frank & WARF, Barney. Urban policy and the post-keynesian state in the United Kingdom and the United States. *International Journal of Urban and Regional Research*, Oxford : Blackweel Publishers, v. 17, n.2, p. 67-84, march 1993.
- GENRO, Tarso. *Por uma política internacional das cidades*. Folha de São Paulo, Tendências/Debates, c.1, p.3, São Paulo, 27 de dezembro de 1994.
- GIDRON, Benjamin: KRAMER, Ralph M. & SALAMON, Lester M. (org.). *Government and the third sector. Emerging relationships in welfare states*. San Francisco : Jossey-Bass Publishers, s/d.

- GOMES, Cecília de Almeida. *Pólos Tecnológicos: Comunidades Modernas ou Tradicionais? O caso de Santa Rita do Sapucaí - MG*. Dissertação de mestrado apresentada na EAESP-FGV, área de Concentração: Administração e Planejamento Urbano, São Paulo, 1993.
- GONDIM, Lina. *A questão da cidadania e o município*. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Relatório de Atividades, Rio de Janeiro : p. 35-43, 1991.
- GRIMBERG, Elisabeth (org.). *O Futuro das Cidades*. São Paulo, Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, n 16, 1994.
- GROSSI, Maria. *Situación y Perspectivas de los Gobiernos Locales en Brasil. Descentralización y Democracia: Gobiernos locales en América Latina. Anais do Seminário sobre Governos Locais*. São Paulo :Câmara Municipal de São Paulo, 1992.
- GUBALA, Timothy W. Economic developers and planners: roles in conflict in local government. *Economic Development Review*, Schiller Park, IL : American Development Council, p. 31-34, summer 1992.
- GUILHERME, Maria Lúcia. Urbanização, saúde e mão-de-obra: o caso da implantação do pólo industrial de Cubatão e seus urbanos. *Espaço & Debates*, São Paulo : NERU, ano VII, n. 22, 1987.
- HARVEY, David The Urban Process under Capitalism: a framework for analysis in *International Journal of Urban and Regional Research*, Oxford : Blackwell Publishers, v. 2, n. 1, p. 101-131, 1978.
- HARVEY, David. *Condição Pós-moderna. Uma pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural*. São Paulo : Ed. Loyola, 1992.
- HENRIQUES, Cláudio Maierovitch Pessanha. *A Vigilância Sanitária dos Portos: Experiência de prevenção. A entrada da cólera no porto de Santos*. dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1992.
- HIRST, P. & ZEITLIN, J.. Flexible specialization versus post-Fordism: theory, evidence and policy implications. *Economy and Society*, London : Routledge and Paul Kegan, v. 20, n. 1, p. 1-56, 1991.
- HONORATO, César. *O porto e a peste*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1994.
- IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Seminário: Cidade Anos 90 Catástrofe ou Oportunidade?* Rio de Janeiro, 18 e 19 de março de 1990.
- KOLO, Jerry & WATSON, Robert. Local economic development and growth management in Florida. *Economic Development Review*, Schiller Park, IL : American Development Council, p. 68-72, summer 1992.
- KOZLOW, David R. Public/private partnership: the economic development organization of de 90s. *Economic Development Review*, Schiller Park, IL : American Development Council, p. 4-6, winter 1994.



- KRÄTKE, Stefan e SCHMOLL, Fritz. The local State and Social Restructuring. in *International Journal of Urban and Regional Research*, Oxford : Blackwell Publishers, v.15, n. 4, p. 542-552, 1991.
- LARKIN, Richard G. Public-private partnerships in economic development: a review of theory and practice. *Economic Development Review*, Schiller Park, IL : American Development Council, p. 7-9, winter 1994.
- LE GALÈS, Patrick. Local Economies Policies, the State and City Councils: Coventry and Rennes, in Desmond K. & Pierre, J. (ed.), *Challenges to Local Government*. London : Sage Publications (ed.) p. 123-144, vol. 28, 1991.
- LEVY, Evelyn. *Desenvolvimento econômico gerado a partir da localidade. Vocação Econômica, Identidade Municipal e Estratégias para o Município, do curso Programa de Educação Continuada*, EAESP/FGV, Programa de Gestão Estratégica Municipal, São Paulo, 1993.
- LICHTI, Fernando Martins. *Poliant ia Santista*. São Vicente : Editora Caudex, 1986.
- LIPIETZ, Alain. *Aud cia. Uma alternativa para o século 21*. São Paulo : Nobel, 1991.
- LIPIETZ, Alain. *Miragens e Milagres. Problemas da industrialização no Terceiro Mundo*. São Paulo : Nobel, 1988.
- LODOVICI, E. Samek e BERNAREGGI, G. M.. *Parceira Público Privado. Cooperação Financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. [FINGERMAN, Henrique. org. da edição brasileira. Trad. de Nilson Moulin Louzada]. *Teoria e Prática*, vol. I. *Experiências em Confronto*, vol. II, São Paulo : Summus, 1992.
- LOVE, Alexander R.. *Development Co-operation*. Development Assistance Committee, Paris : OECD, p. 28-31, 1994.
- LOVERING, John. Theorizing postfordism: why contingency matters (a further response to Scott). *International Journal of Urban and Regional Research*, Oxford : Blackwell Publishers, v. 15, n. 2, p. 298-301, june 1991.
- LUKE, Miles K. How to implement local industry development and retention. *Economic Development Review*, Schiller Park, IL : American Development Council, p. 16-19, winter 1991.
- MASSEY, Dorren B. & MEEGAN, Richard A. Industrial restructuring versus the cities. *Urban Studies*, Oxfordshird : Carfar Publishing, v. 18, p. 273-288, 1978.
- MELLO, Diogo Lordello de. Descentralização, Papel dos Governos Locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro : FGV, v. 25, n. 4, p. 199-217, out./dez., 1991.
- MELLO, Diogo Lordello. *O Governo Municipal Brasileiro: uma visão comparativa com os outros países*. Mimeo, junho/1992.

- MELO, Marcus André B. C. Entre o Estado e o Mercado: mudanças estruturais na esfera pública e a questão urbana. *Espaço e Debates*, São Paulo : NERU, ano XI, n. 32, p. 72-79, 1991.
- MELO, Marcus André B. C. Regimes de acumulação, Estado e articulação de interesse na produção do espaço construído (Brasil, 1940-1988) in VALLADARES, L. e PRETECEILLE, E. (coord.) *Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios*. São Paulo : Nobel, p.168-180, 1990.
- MICHELSONS, Angelo. Local strategies of industrial restructuring and the changing relations between large and small firms in contemporary Italy: the case of Fiat Auto and Olivetti. *Economy and Society*, London : Routledge and Paul Kegan, v. 18, n. 4, p. 425-447, november 1989.
- MINGIONE, Enzo. Life strategies and social economies in the postfordist age. *International Journal of Urban and Regional Research*. Oxford : Blackwell Publishers, v. 18, n. 1, p. 24-45, march 1994.
- MINGIONE, Enzo. The new urban poverty and the underclass: Introduction. *International Journal of Urban and Regional Research*, Oxford : Blackwell Publishers, v. 17, n. 3, p. 324-326, september 1993.
- MOGUEL, Julio. Poder local y alternativas de desarrollo: La experiencia del movimiento urbano popular en el norte de México. in REILLY, Charles A (org.). *Nuevas Políticas Urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Arlington, Virginia : Fundación Interamericana, 1994.
- MOSES, Susan Jones. Common pitfalls of economic development strategies. *Economic Development Review*, Schiller Park, IL : American Development Council, p. 57-60, spring 1991.
- MULLINS, Patrick. Tourism Urbanization. *International Journal of Urban and Regional Research*, Oxford : Blackwell Publishers, p. 326-342, 1990.
- MUNFORD, Lewis. *A cidade na história*. Belo Horizonte : Ed. Itatiaia, 1965.
- NADVI, Khalid & SCHIMITZ, Hubert. *Industrial Clusters in Less Development Countries. Review of Experiences and Research Agenda*. Institute of Development Studies - Discussion Paper 339. January 1994.
- NAMUR, Marli *Estado e empresariado em Curitiba. A formação da Cidade Industrial (1973-1980)*, Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1992.
- NEEF, Rainer. The new poverty and local government social policies: a West German perspective. *International Journal of Urban and Regional Research*, Oxford : Blackwell Publishers, v. 16, n.2, p. 202-221, june 1992.
- NOGUEIRA, Heloisa; SIMÕES JR, José G. e ALMEIDA, Marco A. *Experiências Inovadoras de Gestão Municipal*. São Paulo, Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, n. 9, 1992.
- NOGUEIRA, Roberto Martínez. Interacción negociada: Las ONG y el Gobierno municipal em Rosario, Argentina. In: REILLY, Charles A (org.). *Nuevas Políticas Urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la*

- democratización latinoamericana*. Arlington, Virginia : Fundación Interamericana, 1994.
- NOSSO FUTURO COMUM. Comissão Mundial Sobre o Meio Ambiente E Desenvolvimento. Rio de Janeiro : Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.
- O'LOONEY, John. Public-private partnerships in economic development: negotiating the trade-off between flexibility and accountability. *Economic Development Review*, Schiller Park, IL : American Development Council, p. 14-22, Fall 1992.
- OAKERSON, Ronald J.. *The Organization of local Public Economies: a commission report*. Washington, DC : Advisory Commission on Intergovernmental Relations, p. 35-54, December/1987.
- OLIVEIRA, Francisco. O Surgimento do Antivalor. Capital, força de trabalho e fundo público. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 22, p. 8-28, outubro 1988.
- PACHECO, Regina. Gestão Metropolitana no Brasil: Arranjos institucionais em debate. Seminário Governabilidade e pobreza. Rio de Janeiro : IUPERJ/URBANDATA, 1994.
- PAULA, Luiz Fernando Rodrigues. Estado e políticas sociais no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4. p.114-127, out/dez 1992.
- POON, Auliana. Flexible Specalization and small size: the case of Caribbean Tourism. *World Development*, Inglaterra, v. 18. n. 1, p. 109-123, 1990.
- PORTES, Alejandro; CASTELLS, Manuel & BENTON, Lauren A.(org.). *The informal economy. Studies in advanced and less developed contries*. Baltimore : John Hopkins University Press, 1989.
- PRETECEILLE, Edmond. Paradigmas e problemas das políticas urbanas. *Espaço & Debates*, São Paulo : NERU, ano X, n. 29, p. 54-67, 1990.
- REILLY, Charles. Las políticas públicas y la ciudadanía. in REILLY, Charles A (org.). *Nuevas Políticas Urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Arlington, Virginia : Fundación Interamericana, 1994.
- REISDORPH, David H. Industrial parks as an economic development asset. *Economic Development Review*, Schiller Park, IL : American Development Council, p. 29-30, fall 1991.
- ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'État-providence*. Paris : Éditions du Seuil, nouvelle édition, 1981.
- ROSEBLOOM, Richard S. e MARRIS, Robin (ed.). *Social Innovation in the City. New Enterprises for Community Development*. Cambridge : Harvard University Press, 1969.
- ROSENFELD, Denis. *A sociedade Bloqueada*. Folha de São Paulo, c.1, p.3, Opinião, 9 de agosto de 1991.
- RUSINOW, Dennison. Mega-Cities Today and Tomorrow: Is the Cup Half Full or Half Empty? *UFSI Reports*, Europe, n. 12, 1986.

- SABEL, Charles F.; HERRIGEL, Gary B.; DEEG, Richard & KAZIS, Richard. Regional prosperities compared: Massachusetts and Baden-Württemberg in the 1980s. *Economy and Society*, London, v. 18, n. 4, p. 375-403, november 1989.
- SANTOS, Francisco Martins dos. *História de Santos*. São Vicente : Editora Caudex, 2 vols., 2a. ed., 1986.
- SAXENIAN, AnnaLee. The Chershire cat's grin: innovation, regional development and the Cambridge case. *Economy and Society*, London : Routledge and Paul Kegan, v. 18, n. 4, p.448-477, november 1989.
- SCHIAVO-CAMPO, Salvatore (no prelo). *Institutional Change and the public Sector in Economies in Transition*. Artigos para discussão do BANCO MUNDIAL, Washington : Banco Mundial, 1994.
- SCHIMID, Josef; TIEMANN, Heinrich & KOHLER, Harald. Ulm, the science city: a new concept for de advancement of industrial innovation and competitiveness. *International Journal of Urban and Regional Research*, Oxford : Blackwell Publishers, v. 17, n. 2, p. 120-128, march 1993.
- SCHMIDHEINY, Stephan. *Mudando o Rumo. Uma perspectiva empresarial global sobre desenvolvimento e meio ambiente*. Rio de Janeiro : Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1992.
- SCHMITZ, Hubert, e MUSYCK, Bernard. *Industrial Districts in Europe: Policy Lessons for Developing Countries?*. Institute of Development Studies. Discussion Paper, n. 324, Brighton : IDS Publications, April, 1993.
- SCHMITZ, Hubert. *Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster*. Institute of Development Studies. Discussion Paper, n. 331, Brighton : IDS Publications, September, 1993.
- SILVA, José Afonso - *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo : Revista do Tribunais, 6a. Edição, 1990.
- SINDUSCON-SP. *Perfil da Construção Civil - 1989/1991*.
- SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. 10. ed. São Paulo : Editora Brasiliense, 1973.
- SOUZA, Celina Maria de. Gestão local e gestão metropolitana: um falso dilema?. *Espaço & Debates*, São Paulo : NERU, ano X, n. 30, p.56-60, 1990.
- TEAGUE, Paul. Governance structures and economic performance: the case of Northern Ireland. *International Journal of Urban and Regional Research*, Oxford : Blackwell Publishers, v. 18, n. 2, p. 275-292, June 1994.
- TENDLER, Judith. *The remarkable convergence of fashion on small enterprise and the informal sector: what are the implications for policy?* Mimeo, december 1987.
- THIMEL, HARTMUT. *A expansão das grandes aglomerações urbanas no Brasil e no Terceiro Mundo e as perspectivas sócio-econômicas e ecológicas*. Curitiba : Fórum Mundial das Cidades e Rio de Janeiro : UNCED, 1992.



- THOMPSON, Grahame. Flexible specialization, industrial districts, regional economies: strategies for socialists? *Economy and Society*, London : Routledge and Paul Kegan, v. 18, n. 4, p. 527-545, 1989.
- THUROW, Lester C.. *The Zero-Sum Society. Distribution and the Possibility for economic change*. New York : Penguin, 1981.
- TOTTERDILL, Peter. Local economic strategies as industrial policy: a critical review of British developments in the 1980s. *Economy & Society*, London : Routledge and Paul Kegan, v. 18, n. 4, p. 526 november 1989
- VALLADARES, L. e PRETECEILLE, E. (coord.) *Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios*. São Paulo : Nobel, 1990.
- VILAS, Carlos M. *Changing patterns of State/Market/Society relations in Latin America*. Latin American Studies Association. XVIII International Congress. Atlanta, March 1994.
- VIOLA, Eduardo J. e LEIS, Hector E. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In Hogan, D. J. e Vieira, P. F. (org.) *Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo : Editora da Universidade de Campinas, 1992.
- VIVIESCAS, Fernando. Identidade municipal e cultura urbana em questão. *Espaço & Debates*, São Paulo : NERU, ano VII, n. 24, p. 55-66, 1988.
- WEBER, Max. *The City*. New York : The Free Press, 1966.
- ZARUR, Sandra Beatriz. *From Bad to Good Government: The case of three local government in Ceará, Brazil*. Dissertação de Mestrado apresentada no curso de Mestrado em Planejamento Urbano, Instituto de Tecnologia de Massachusetts, Cambridge, MA : MIT, 1993.
- ZEBICH-KNOS, Michele. *The politics of responsible tourism and its contribution to community based development in Latin America*. in XVIII Congresso Internacional da Associação para Estudos Latino Americanos, Atlanta, 9-11 march, 1994.
- ZEITLIN, Jonathan. Local Industrial Strategies: Introduction. *Economy and Society*, London : Routledge and Paul Kegan, v. 18, n. 4, p. 367-373, november 1989.

### **Documentos Analisados:**

- AMBIENTAL LABORATÓRIO E EQUIPAMENTOS LTDA. Laudo de Análises nº 25897. São Paulo, 19 de julho de 1993.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Nº 3107, de 1965. Brasília, D.F., 25 de agosto de 1965.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS. Contracto para o Serviço de Limpeza Publica. São Paulo, 1910.

- CAPISTRANO, David, F. Programa de Restauração da Balneabilidade das Praias de Santos. Alocução do Secretário de Saúde em Seminário ocorrido no Sindicato do Comércio Varejista. Santos, 18 de outubro de 1990.
- CARTA DE PARANAGUÁ. VI Congresso Brasileiro de Municípios Portuários. Paranaguá, 5 a 7 de agosto de 1993.
- COMPANHIA DE HABITAÇÃO DA BAIXADA SANTISTA. Jornal do Dique. Santos, maio de 1993.
- COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. SABESP. Relatório da Comissão de Prevenção ao Cólera. Santos, 31 de maio de 1994
- COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - CODESP. 100 Anos - Porto de Santos. Port of Santos, Brazil - 100 years. Santos, Janeiro de 1992.
- INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES. Members in action: Gdansk, Santos Tackle Waste Water Problems on Tight Budgets. Toronto, October 1993.
- \_\_\_\_\_. Waste Water Control. Santos, Brazil. Toronto, January 1994.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS. Santos em Números. Conselho Municipal de Turismo, 1965.
- \_\_\_\_\_. Departamento de Meio Ambiente. Programa de melhoria da balneabilidade das praias. Abordagem preliminar. Santos, março de 1990.
- \_\_\_\_\_. Departamento de Meio Ambiente. Proposta de restauração da balneabilidade das praias de Santos. Santos, outubro de 1990.
- \_\_\_\_\_. Termo de Cooperação Técnica entre a Prefeitura Municipal de Santos e a Companhia de Saneamento Básico de São Paulo - SABESP - Baixada Santista. Santos, 30 de outubro de 1990.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Educação. Projeto de Alfabetização do Servidor. Meio Ambiente. Santos, Setembro de 1991.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Educação. Curso de Educação de Adultos e Projeto de Alfabetização do Servidor. Santos, Outubro de 1991.
- \_\_\_\_\_. Assessoria de Comunicação. Edições D.O. Urgente/Tudo da Cidade/PORTO - O Porto de Santos. 1º Centenário. Santos, 1992.
- \_\_\_\_\_. Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Sumário de Dados. Santos, n.1, Julho de 1992.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Educação. Educação 4 anos em Dados. Santos, agosto de 1992.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Educação. Manual do usuário das Escolas Municipais de Santos. Santos, Abril de 1992.
- \_\_\_\_\_. Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Sumário de Dados. Santos, n.2, Novembro de 1992.

- \_\_\_\_\_. Secretaria de Higiene e Saúde. II Conferência Municipal de Saúde de Santos. Sistema Único de Saúde (SUS) Avaliação e Perspectivas, Aparecida, 1992.
- \_\_\_\_\_. Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Área de Proteção Ambiental Santos-Continente. Santos, Dezembro de 1992.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. ZEIS - Zona Especial de interesse Social, Santos : Prodesan, dezembro de 1992.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Cultura. Calendário de Eventos. Abril a Setembro de 1993. Santos, 1993.
- \_\_\_\_\_. Relatório da missão de trabalhadores portuários de Santos e representação da prefeitura municipal de Santos a portos do Chile; de 04 a 08 de abril de 1993. Santos, Abril de 1993.
- \_\_\_\_\_. Assessoria para Questões do Porto. Potencialidade-Porto. Santos, Maio de 1993.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo. Departamento de Turismo. Plano de Desenvolvimento do Turismo. Programa de Bem com a Vida. Santos, Junho de 1993.
- \_\_\_\_\_. Secretaria do Meio Ambiente. Criando o Futuro - A Voz das Crianças. Santos, Junho de 1993.
- \_\_\_\_\_. Assessoria de Comunicação. Edições D.O. Urgente/Tudo da Cidade/SANEAMENTO. É preciso sanear o saneamento. Santos, Junho de 1993.
- \_\_\_\_\_. Secretaria do Meio Ambiente. Ofício nº 0198/93. Santos, 18 de junho de 1993.
- \_\_\_\_\_. Termo de Cooperação Mútua Que Entre Si Celebram a Prefeitura Municipal de Santos e a Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP Sobre Integração do Desenvolvimento do Porto e do Município. Santos, Agosto de 1993.
- \_\_\_\_\_. Secretaria do Governo Municipal. Santos - Caminhos e vocações Econômicas. Economic Trends and Options, Santos, 1994.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Indústria, Comércio e turismo. Departamento de Turismo. Santos Verão para Todos 93/94. Santos, 1994.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Governo. Guia do Cidadão. Santos, 1994.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Higiene e Saúde. Guia De utilização de Serviços Públicos e de Saúde. 4a. Edição atualizada. Santos, 1994.
- \_\_\_\_\_. Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Sumário de Dados. Santos, n.3, 1994.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Municipal do Meio Ambiente. Santos debate seu meio ambiente por inteiro. Santos, 1994.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Cultura. Clips, ano V, n.20. Santos, maio de 1994.

- \_\_\_\_\_. Conselho Internacional de Iniciativas Ambientais Locais - ICLEI. Santos se prepara para o desenvolvimento sustentado. Novembro de 1994.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Administração. "Canal Limpo - Praia Limpa" . Avaliação dos resultados (jan. 91 - nov. 92). Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Secretaria do Meio Ambiente. O ambiente é o meio. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. A Crista da Onda. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Assessoria para Assuntos do Porto. Porto de Santos. Administração Tripartite. Um Porto Regionalizado. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Atendimento Domiciliar. A experiência santista. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Combate à Miséria. A experiência santista. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Corpos Estáveis. A experiência santista. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Geração 2001. A experiência santista. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Participação Popular. A experiência santista. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Patrimônio Histórico. A experiência santista. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Programa de Saúde Mental. A experiência santista. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Programas Ambientais. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Santos - A Opção Pelo Melhor. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Saúde Bucal. A experiência santista. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Cultura. Centro da Memória Santista. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. A Commitment to Respect Nature. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo. Orquidário Municipal de Santos: a Natureza no Coração da Gente. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo. Aquário Municipal de Santos: O Encanto da Vida no Mar. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo e Secretaria de Transporte. Receptivo de Turismo de um dia!. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo. Santos. Caminhos de Itatinga. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo. Aquário Municipal de Santos. Mergulhe nessa aventura. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo. Orquidário Municipal de Santos. Você vai gostar, naturalmente. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo. Santos muito prazer. Pontos Turísticos. Santos, s/d.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Meio Ambiente. Santos rompe o imobilismo e recupera suas praias. Santos shakes off its inertia and recovers its beaches. Santos, s/d.



\_\_\_\_\_. Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e Secretaria de Higiene e Saúde. Sol, Areia, Mar... Saiba por que praia não é ambiente para o seu cão! Santos, s/d.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Amora, o Duende. Santos, s/d.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Praia Limpa, Nova Onda!!. Santos, s/d.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo. Cidade Junina 93 em Santos - Acenda a Fogueira do seu Coração. Santos, s/d.

**REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA.** Diretrizes Para Destinação dos Resíduos Sólidos Domésticos da Baixada Santista. Baixada Santista, s/d.

\_\_\_\_\_. Documento Encaminhado ao Exmo. Sr. Dr. Luiz Antonio Fleury Filho, D.D. Governador do Estado de São Paulo. Baixada Santista, 15 de julho de 1993.

\_\_\_\_\_. Prioridades Para 1994. Solicitação de Recursos Orçamentários do Governo do Estado de São Paulo - Resumo das Propostas. Baixada Santista, s/d.

**ANEXOS**

---

### **Anexo 1 - Lista de pessoas entrevistadas (1993-1994)\***

1. Alcindo Gonçalves, diretor da Prodesan, Companhia Progresso e Desenvolvimento de Santos, no período de 1989-1992;
2. Alexandre Genofre, assessor de *marketing* da Associação dos Lojistas do Miramar Shopping Center;
3. Alfredo Buso, presidente da COHAB da Baixada Santista;
4. Antonio Lechugo Gil, empresário, presidente do Sindicato do Comércio Varejista da Baixada Santista e vice-presidente do Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista;
5. Anuar Assad David, engenheiro e presidente do Sindicato dos Hotéis e Meios de Hospedagens da Baixada Santista (ASSEHTUS);
6. Ariosto Guimarães, advogado santista;
7. Claudia Marangoni, diretora do movimento **S.O.S. Praias** e líder do movimento ecológico da ponta da praia;
8. Djair de Souza Santos, gerente regional do SINDUSCON/São Paulo;
9. Décio de Almeida Júnior, proprietário do HABIB's de Santos;
10. Eduardo Sanovicz, chefe de Departamento de Turismo da Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo de Santos, período 1993-1994;
11. Dr.<sup>a</sup> Eros, médica da área de saúde mental;
12. Eraldo Aurélio Francese, advogado e professor, presidente da Fundação Lusíada, instituição de ensino superior e de 2º grau em Santos;
13. Fábio Barbosa, Secretario de Economia e Finanças, no período 1989-1993;

---

\* - Com exceção das entrevistas de nºs 2, 8, 9, 13, 16, 21 e 24, todas as demais conversas foram gravadas.

14. José Eduardo de Campos Siqueira, funcionário da SABESP desde 1979, autor do projeto de balneabilidade das praias, Secretário do Meio Ambiente no governo de Santos do período de 1993-1986 (entrevistado duas vezes);
15. José Rodrigues, assessor especial da Prefeitura Municipal de Santos para assuntos portuários, durante o período 1989-1993;
16. Ladislav Dowbor, assessor especial junto ao atual governo de Santos eleito em 1992;
17. Lenimar Rios, secretária do Planejamento Urbano no período 1989-1992;
18. Maria Cândida (Dona Candinha), filantropa de Santos, membro do Rotary Club;
19. Omar Laino, empresário santista do setor da construção civil e fabril;
20. Roberto Rodrigues, presidente do Sindicato dos Trabalhadores do Setor Hoteleiro e Similares do Litoral Sul (1993-1995);
21. Romeu Baldini e José Roberto Roldan, funcionários da Prefeitura Municipal de Santos, responsáveis pelo projeto do Banco de Desenvolvimento Regional da Baixada Santista;
22. Selma Rodrigues, Secretária de Turismo no governo Telma de Souza, secretária executiva do Fórum da Cidade e Diretora do Fundo Social de Solidariedade de Santos, período 1993-1994;
23. Telma de Souza, prefeita de Santos no período de 1989-1992 (por duas vezes);
24. Dr. Zanetta, médico, assessor da Vereadora Maria Lúcia Prandi.



## **Anexo 2 - Artigos de Periódicos Consultados\***

- O Porto Vazio. Muito menos trabalho. E menos dinheiro. *Jornal da Tarde*. São Paulo, 18 de julho de 1976, p-165.
- Santos conta os navios com medo. *Jornal da Tarde*. São Paulo, 18 de julho de 1976, (b-165).
- BRETEM, Paulo. O outro lado do Guarujá: uma verdadeira baia de dejetos. *Diário Popular*. São Paulo, 29 de abril de 1986.
- SÁ, Júnia Nogueira de. O Prefeito Justo, de Santos, faz, uma gestão polêmica. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 17 de junho de 1986, (p. 21).
- Governo promete mais verbas para municípios. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. Agência Estado de Brasília. 2 de março de 1987, (b-165).
- FAGÁ, Marcelo. Excêntrico, prefeito de Santos obtém o segundo maior orçamento do Estado. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 11 de outubro de 1987, b -21.
- FAGÁ, Marcelo. Justo estimula servidores a praticar artes marciais. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 11 de outubro de 1987. p. b -21.
- Santos e sua preocupação: ratos, gatos e cães. *Jornal da Tarde*. São Paulo, 5 de maio de 1988, c. Geral - comportamento, (b-21).
- SABOYA, Elaine. A magia do Gonzaga, um bairro que faz 100 anos. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 17 de julho de 1988, (b-165).
- SABOYA, Elaine. Ponto de Encontro dos Santistas. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 17 de julho de 1988, (b-165).
- FREITAS, Welfer de. Santos conclui as oras da polêmica. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 11 de novembro de 1988, (b-21).
- Telma planeja congelar as tarifas em Santos. Sucursal de Santos. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 21 de novembro de 1988, (b-21).
- Prefeitos do PT avaliam suas administrações. *Folha de S. Paulo*. São Paulo. Sucursais. 20 de fevereiro de 1989, (b-21).
- Telma diz cumprir compromissos e inicia "macroplano" de obras. *Folha de S. Paulo*. São Paulo. Sucursal de Santos. 20 de fevereiro de 1989, (b-21).
- ALBERNAZ, Sylvia Mangabeira. A perestroika do turismo brasileiro. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 6 de março de 1989. c. 1-Opinião, p. 3.
- Plebiscito poderá tornar Bertioga independente de Santos. Primeira Tentativa ocorreu há 30 anos. *Folha de S. Paulo*. São Paulo. Sucursal de Santos. 22 de maio de 1989 (b-165).

---

\*- Os periódicos foram colocados em ordem cronológica para facilitar a averiguação dos acontecimentos. As letras e números p-21, p-165 referem-se às pastas em que se encontravam no arquivo da Câmara Municipal de São Paulo.

Separatistas já pensam nas prioridades. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 22 de maio de 1989, (b-165).

Decisão de Telma é ilegal, garante jurista. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 1 de junho de 1989, (b-21).

Telma teve o aval do TC, explica o secretário. *Jornal da Tarde*. São Paulo, 6 de junho de 1989, (b-21).

Câmara de Santos pede intervenção da Prefeitura, *Jornal da Tarde*. São Paulo, 14 de junho de 1989, (b-21).

Vereador santista pede intervenção na prefeitura, 14 de junho de 1989, (b-21).

Pedida intervenção em Santos, *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 14 de junho de 1989, (b-21).

Derrota de Telma: jornal pode acabar, *Jornal da Tarde*. São Paulo, 21 de junho de 1989, (b-21).

Justiça suspende intervenção em clínica de Santos. Sucursal. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 25 de junho de 1989, (b-21).

A justiça devolve os ônibus. E Telma perde. *Jornal da Tarde*. São Paulo, 26 de junho de 1989, (b-21).

Os santistas sofrem sem transporte. *Jornal da Tarde*. São Paulo, 26 de junho de 1989, (b-21).

SOUZA, Telma de. À opinião pública. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 26 de junho de 1989, (b-21).

Prefeita do PT perde a batalha dos ônibus. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro,. Sucursal de São Paulo. 27 de junho de 1989, (b-21).

Santos sem ônibus vive dia tumultuado. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 27 de junho de 1989. Sucursal de Santos, (b-21).

Santos: Judiciário e Câmara descontentes. *Jornal da Tarde*. São Paulo, 28 de junho de 1989, (b-21).

Telma vai à Justiça por ônibus. Sucursal de Santos. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, de 29 de junho de 1989, (b-21).

CLARO, Wlado. Derrotas surpreendem Telma. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 30 de junho de 1989, (b-21).

Telma perdendo suas três guerras. *Jornal da Tarde*. São Paulo, 30 de junho de 1989, (b-21).

Luta de Telma em Santos tem 2 frentes. Prefeita do PT perde na Justiça e na Câmara. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro,, de 2 de julho de 1989, (b-21).

BALBI, Sandra. Vozes de Santos. No litoral surge a reação conservadora ao PT. *Isto é*. São Paulo, 12 de julho de 1989.

SOUZA, Telma de. Em defesa do Transporte. *Folha de S. Paulo*. São Paulo. Transporte. 22 de julho de 1989 (b-21).

Juiz descarta fraude em Santos. Sucursal de Santos. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 26 de julho de 1989, (b-21).

Justiça garante o D.O. de Santos, apesar da Câmara. *Diário Popular*, 8 de agosto de 1989, (b-21).

Prefeitura de Santos terá de devolver garagem. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 23 de agosto de 1989. caderno cidades, (b-21).

Decisão judicial leva a conflito em Santos. Sucursal de Santos. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 24 de agosto de 1989, (b-21).

Vereadores de Santos aprovam jornal municipal. Sucursal de Santos. *Folha de S. Paulo*. São Paulo. 30 de agosto de 1989, (b-21).

SOARES, João Paulo. Santos atende crianças da área de prostituição. Atividade vai da bola à horta. *Diário do Grande ABC*. 17 de setembro de 1989.

VALIENGO, Lane. Prefeita vai entrar na Justiça contra emancipação de Bertioga. *Diário Popular*. São Paulo c. *Diário Estadual*. 25 de setembro de 1989, (b-165).

FREITAS, Welfer de. Santos resiste à separação de Bertioga. A prefeita e a Câmara estão unidas contra a emancipação mas o distrito luta. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 26 de setembro 1989, (b-165).

FREITAS, Welfer de. Administrador apóia a autonomia. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 26 de setembro de 1989, (b-165).

VALIENGO, Lane. Santos vai aumentar o IPTU em mais de 2000%. *Diário Popular*. São Paulo c. *Diário Estadual*. 30 de setembro de 1989, (b-21).

SOUZA, Telma de. Com o PT, nova identidade. *Cidades e Municipalismo*, São Paulo, 11 de outubro de 1989.

Santos vai receber verba da Itália para reformas. Sucursal Santos. *Folha de S. Paulo*. São Paulo. 24 de outubro de 1989, (b-21).

CLARO, Waldo. Prefeita de Santos anuncia apoio de fora. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 26 de outubro de 1989, (b-21).

ALONSO, Edison Martinez. PT recorre aos empresários em Santos. Sem dinheiro, a prefeita tenta atrair formas para desenvolver projetos. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 22 de novembro de 1989, (b-21).

ALONSO, Edison Martinez. Prefeitura está rica em planos. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 22 de novembro de 1989, (b-21).

Telma sofre derrota na Câmara. Sucursal de Santos. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 29 de novembro de 1989, (b-21).

Entidades criticam promotoria de Santos. Sucursal de Santos. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 9 de dezembro de 1989, (b-21).

Seringas: inquérito é repudiado. Sucursal de Santos. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 9 de dezembro de 1989, (b-21).

FREITAS, Welfer de. Aids vira caso de polícia em Santos. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 10 de dezembro de 1989, (b-21).

- FREITAS, Welfer de. A cada dia, um novo doente. Drogada teme que programa atraia polícia. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 10 de dezembro de 1989, (b-21).
- SANTANA, José Carlos, NESTROVSKI, Régis e AUGELLI, Marielza. Fórmula já adotada em vários países. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 10 de dezembro de 1989, (b-21).
- Crescimento de Santos não impede o cinturão de miséria. Sucursal de Santos. *Diário Popular*. São Paulo 7 de janeiro de 1990, (b-21).
- Movimento de carga no porto tem queda. Sucursal de Santos. *Diário Popular*. São Paulo 7 de janeiro de 1990, (b-21).
- Previdência leva Santos à calamidade. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro,. Sucursal de São Paulo. 17 de janeiro de 1990, (b-21).
- Baixada vive sua maior crise hospitalar. *Jornal da Tarde*. São Paulo. Caderno Saúde. 18 de janeiro de 1990, (b-21).
- Hospitais de Santos continuam sem vagas. Operário morre sem atendimento e eleva para oito o número de vítimas na cidade. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 23 de janeiro de 1990. Saúde, (b-21).
- CAMPOS, José Ruy Veloso. Formação de pessoal em Turismo. Empresas e escolas se preocupam com a melhoria dos serviços prestados. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 6 de março de 1990, (b-72).
- BORGES, Elaine. PT reajusta transporte de Santos em 11.900%. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, (b-21).
- VARELLA, Flávia. Movimento de hotéis de SP cai mais de 30%. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 23 de março de 1990, (b-72).
- Turismo já tem nova diretriz. *Correio Brasiliense*. 16 de abril de 1990, (b-72).
- BARROS, Zuleide. Seminário discute o futuro de Santos. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 29 de maio de 1991. (b-165).
- SIQUEIRA, Fausto. Ex-prefeito de Santos é acusado de desviar verbas de fundo educacional. *Folha de S. Paulo*. São Paulo. 2 de junho de 1990, (b-21).
- O turismo procura saídas para a crise. **D.O. Urgente**. Santos. Santos, 5 de junho de 1990.
- CARDOSO, Ivani Maria. Telma De Souza. Uma mulher que aprendeu a abrir seus caminhos. *A TRIBUNA*, Santos, 14 de julho de 1990.
- Acordo beneficiará balneabilidade das praias. *A TRIBUNA*. **Santos**, 23 de novembro de 1990.
- PENHA, Gerson. Ribeirão e Santos são as melhores cidades de SP. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 2 de dezembro de 1990.
- O Futuro do Porto. Uma proposta dos trabalhadores para o futuro do Porto. Encarte do **D.O Urgente**, Santos, 22 dezembro de 1990.
- CARVALHO, Beth Capeleche. Arquiteto aponta riscos no uso das comportas. *A TRIBUNA*. Santos, 13 de janeiro de 1991. c. Local. p. 7.



- Cetesb diz que esgoto da Cidade não atinge praias. *A TRIBUNA. Santos*, 17 de janeiro de 1991. c. Baixada e Litoral. Cubatão. p. 8.
- Estado e Prefeitura acionam comportas. *A TRIBUNA. Santos*, Reportagem Local. 3 de fevereiro de 1991.
- Sistema represa água da chuva e provoca inundação. *A TRIBUNA. Santos*, Reportagem Local. 3 de fevereiro de 1991.
- AMARAL, Rodolfo. Santos precisa reestudar sua base econômica. *A TRIBUNA. Santos*, c. Local. 25 de março de 1991. p.8.
- AMARAL, Rodolfo. Expansão da cidade prejudica famílias carentes. *A TRIBUNA. Santos*, c. Local. 25 de março de 1991. p.8.
- Le HOUELLEUR, Yann. Santos, capitale de sida. *L'Hebdo*. 2 mai 1991. Lausanne. Suisse. p. 73-4.
- JABOR, Arnaldo. Projeto Tam-Tam democratiza a loucura. *Folha de S. Paulo*. São Paulo. 5 de agosto de 1991. c. 1, p. 10.
- Praias de Santos voltam aos banhistas. *Jornal da Tarde*. São Paulo. 13 de agosto de 1991.
- CARVALHO, Luiz Maklouf e KOSTCHO, Ronaldo. O gargalo do Brasil. *Jornal da Tarde*. São Paulo. 12 de agosto de 1991. p-43.483, ag. estado.
- CARVALHO, Luiz M. e KOTSCHO, Ronaldo. A Estiva fica longe da CUT. *Jornal da Tarde*. São Paulo. pasta 43.483 Arquivo Agência Estado, 13 de agosto de 1991.
- CARVALHO, Luiz Maklouf e KOTSCHO, Ronaldo. Um porto afundando. com a ajuda da Codesp. *Jornal da Tarde*. São Paulo. 14 de agosto de 1991. p-43.483, ag. estado.
- CARVALHO, Luiz Maklouf e KOTSCHO, Ronaldo. A força da estiva barra a modernização. *Jornal da Tarde*. São Paulo. 14 de agosto de 1991. p-43.483, ag. estado.
- CARVALHO, Luiz Maklouf e KOTSCHO, Ronaldo. Bagrinhos, os escravos do porto. *Jornal da Tarde*. São Paulo. s/d. p-43.483, ag. estado.
- Praias de Santos livres da poluição. *Diário Popular*. São Paulo Sucursal de Santos. 14 de agosto de 1991.
- USP elogia balneabilidade das praias. *A TRIBUNA. Santos*, 14 de agosto de 1991. c. Meio ambiente \poluição das praias.
- Partido Verde contesta parâmetro utilizado pela CETESB. *A TRIBUNA. Santos*, 14 de agosto de 1991. c. Meio ambiente \poluição das praias.
- CARVALHO, Luiz Maklouf e KOSTCHO, Ronaldo. A corrupção no porto é generalizada. *Jornal da Tarde*. São Paulo. 15 de agosto de 1991. p-43.483, ag. estado.
- CARVALHO, Luiz Maklouf e KOSTCHO, Ronaldo. Roubalheira começa por policiais e fiscais. *Jornal da Tarde*. São Paulo. 16 de agosto de 1991. p-43.483, ag. estado.

- CARVALHO, Luiz Maklouf e KOTSCHO, Ronaldo. "A situação no porto é inagüentável". *Jornal da Tarde*. São Paulo. 17 de agosto de 1991. p-43.483, ag. estado.
- KOTSCHO, Ricardo. Sonho de desenvolvimento durou pouco em Balbinos. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 18 de agosto de 1991. (b-165)
- SILVA, Valdete. Projeto para despoluir praias tem saldo positivo. *A TRIBUNA*. Santos, 31 de agosto de 1991.
- SILVA, Valdete. Estagiários enfrentam muitas barreiras no dia-a-dia. *A TRIBUNA*. Santos, 31 de agosto de 1991.
- SANTOS, Elsa Teixeira dos e STONOGA, Rogério. Quebra-mar: a idéia polêmica de Santos. *Jornal Entrevista*. Santos, setembro de 1991.
- Santos incentiva a preservação. *Diário Popular*. São Paulo Sucursal de Santos. 2 de setembro de 1991.
- CHALLOUB, Humberto. Baixada Santista: A década do retrocesso. *A TRIBUNA*. Santos, Regional. 8 de setembro de 1991.
- CLARO, Waldo. Santos informatiza rede pública de saúde até 1992. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 11 de setembro de 1991. p. 20.
- Bienal de Santos volta à cena. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. Sucursal de Santos. 29 de setembro de 1991.
- Fisioterapia à domicílio já começou me Santos. *TRIBUNA do Ceará*. Ceará 17 de outubro de 1991.
- Santos - O paraíso abre as portas para você (matéria de capa). *Turispress* (suplemento turístico da Revista Hotelnews). novembro, n. 110, 1991, p. 7-12.
- A praia é uma festa. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. Santos, 9 de novembro de 1991.
- Santos cuida melhor das praias. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. C. Tour. 19 de novembro de 1991.
- Em Santos grafite virou trabalho. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 19 de novembro de 1991. C. Cidades. p. 2.
- Despoluição das praias pode ter reconhecimento da ONU. **D.O. Urgente**. Santos, 23 de novembro de 1991.
- Programa santista de despoluição de praias citado como exemplo. **D.O. Urgente**. Santos, 28 de novembro de 1991.
- O banho de mar volta a ser um prazer para os santistas. **D.O. Urgente**. Santos, 30 de novembro de 1991.
- Balneabilidade das praias - do sonho à realidade. *O Mascate*. Santos. Novembro/dezembro de 1991.
- DONIZETT, Wandick. Cetesb dá 'nota 10' para praia de Santos. *Folha de S. Paulo*. São Paulo. 2 de dezembro de 1991.
- Gonzaga, Posto Quatro. SET. Cineclube. Dezembro de 1991.

Praia despoluída atrai turistas. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. Sucursal Santos. 9 de dezembro de 1991. C. Cidades, p. 4.

Praias da Baixada Santista são invadidas por turistas. *Diário Popular*. São Paulo Sucursal Santos. 22 de dezembro de 1991.

Praia limpa vira realidade. *Diário do Grande ABC*. Revista MAIS. 24 de dezembro de 1991.

Santos libera o banho de mar. Sem poluição. *Jornal da Tarde*. São Paulo. 30 de dezembro de 1991.

GONÇALVEZ, Adolto. Uma apaixonada defesa da cidade de Santos. *Gazeta Metropolitana*. C. Litoral, p. 3, 16 a 31 de dezembro de 1991.

Praias foram balneáveis 91 vezes. Cartilha incentiva a limpeza. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. Santos, 1 de janeiro de 1992.

Firmas ajudam a manter a praia limpa. **D.O. Urgente**. Santos. Santos. PMS. 8 de janeiro de 1992. p. 8.

Santos limpeza exemplar. *Jornal da Tarde*. São Paulo. 14 de janeiro de 1992.

Campanha limpa a areia das praias e anima os turistas. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. Sucursal de Santos. C. Cidades-Santos. 14 de janeiro de 1992.

Aumento da temperatura faz a praia ficar lotada. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. Santos, 26 de janeiro de 1992.

Postos de salvamento vão oferecer novos serviços. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. Santos, 30 de janeiro de 1992.

Opiniões sobre a balneabilidade das praias. *Jornal do Boqueirão*. Santos, janeiro de 1992.

Prefeitura conclui recuperação de passarelas sobre os canais da praia. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. Santos, 7 d fevereiro de 1992.

Programa beneficia setor social. *A TRIBUNA*. Santos, Santos, 5 de fevereiro de 1992.

Praias ficam lotadas e areia permanece limpa. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. Santos, 11 de fevereiro de 1992.

GONÇALVES, Alcindo. Santos, a alegria e o futebol. *A TRIBUNA*. Santos, 22 de fevereiro de 1992.

Castilho acusa politicagem na limpeza das praias. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. 8 de março de 1992.

Tempo nublado não assusta e praias ficam lotadas. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. 2 de março de 1992.

Castilho acusa politicagem na limpeza das praias. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. 8 de março de 1992.

Areia da praia será limpa todo fim de semana. *A TRIBUNA*, Santos, Editoria Local. Santos, 14 de março de 1992.

Praia mostra sinais de abandono. A TRIBUNA, SANTOS, Editoria Local. Santos, 15 de março de 1992.

Prefeita Telma de Souza passa oito dias no Japão. A TRIBUNA. Santos, Editoria Local, 19 de março de 1992.

Praias: eficiência impressiona no Japão. **D.O. Urgente**. Santos. Santos. PMS. 25 de março de 1992.

Justiça não acolhe ações populares contra Prefeitura. A TRIBUNA, Santos, Editoria Local. 11 de abril de 1992.

SIQUEIRA, Priscila. Rio-Santos triplica população, mas Litoral Norte tenta preservar ambiente. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. Sucursal de São Sebastião. 21 de abril de 1992, c. Cidades, p.1.

BORNSEN, Paulo. Fórum da Cidade discutirá saídas para a crie. *Jornal da Orla*. Santos, 3 de maio de 1992.

OLIVEIRA, Maurício de. Crianças de rua "cuidam" de pacientes em hospício. *Folha de S. Paulo*. São Paulo. 17 de maio de 1992. c. 4-Cotidiano, p. 6.

"Locutores" da Rádio Tam-Tam têm programa no ar desde 90. *Folha de S. Paulo*. São Paulo. Sucursal de Santos. 17 de maio de 1992. c. 4-Cotidiano, p. 6.

Prefeitura deve Cr\$ 3,3 bilhões de água e luz. A TRIBUNA. Santos, Editoria Local. 25 de julho de 1992.

Prefeita diz que governador não honra a palavra. A TRIBUNA. Santos, Editoria Local. 27 de junho de 1992.

Telma: 80% de bom e ótimo. *Jornal da Orla*. Santos, ano XIX, n. 959, 28 de junho de 1992.

Sabesp, Cetesb e Prefeitura atestam balneabilidade. A TRIBUNA. Santos, Editoria Local. 30 de julho de 1992.

Prodesan retoma polêmica das obras da praia. A TRIBUNA. Santos, Editoria Local. 15 de agosto de 1992.

Ligações irregulares de esgoto são 11 mil. A TRIBUNA. Santos, Editoria Local. 4 de agosto de 1992.

Prefeitura guarda projeto turístico e decide ajardinar plataforma do emissário. A TRIBUNA. Santos, Editoria Local, 22 de agosto de 1992.

Despoluição total das praias terá anúncio de Fleury. A TRIBUNA. Santos, Editoria Local. 27 de agosto de 1992.

Telma tem governo com 72% de aprovação. A TRIBUNA. Santos, Editoria Local. Santos, 3 de setembro de 1992.

Telma diz que ainda não terminou sua missão. A TRIBUNA. Santos, Editoria Local. 4 de setembro de 1992.

Prefeitura garante que precatórias foram pagas. A TRIBUNA. Santos, Editoria Local. 5 de setembro de 1992.

Telma de Souza tem 70% de aprovação. *Folha de S. Paulo*. São Paulo. Reportagem Local. 13 de setembro de 1992.



- Prefeitura admite déficit, mas não de Cr\$ 48 bi. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. 23 de setembro de 1992.
- Telma fez investimento maciço na Saúde. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. 26 de setembro de 1992.
- Secretário Fábio Barbosa nega déficit de Cr\$ 49 bi. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. 6 de outubro de 1992.
- Mortalidade Infantil em Santos está sob controle. *Diário Popular*. São Paulo c. Diário Estadual. 9 de outubro de 1992.
- Prefeita de Santos entrega dossiê portuário em Brasília. *A TRIBUNA*. Santos, Da reportagem. 27 de outubro de 1992.
- CLARO, Waldo. Com praias limpas, Santos aposta na temporada. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 30 de outubro de 1992.
- De filmes de arte a bares, Baixada oferece de tudo. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. Reportagem Local. 31 de outubro de 1992.
- Sabesp nega problemas de operação de comportas. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. 7 de novembro de 1992.
- Imagem de prefeitos melhora com eleição. *Folha de S. Paulo*. São Paulo. Reportagem local. 7 de novembro de 1992. c. 3-cotidiano, p.5.
- Telma, de Santos, tem 85% de aprovação. *Folha de S. Paulo*. São Paulo. Reportagem local. 7 de novembro de 1992. c. 3-cotidiano, p.5.
- SOS quer que Sabesp opere comportas. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. Santos, 9 de novembro de 1992.
- ROCHA, Camilo. A melhor noite do verão está em Santos. *Folha de S. Paulo*. São Paulo. 16 de novembro de 1992. c.6, p. 1.
- ROCHA, Camilo. Cidade tem boas rádios e lojas de discos. *Folha de S. Paulo*. São Paulo. 16 de novembro de 1992. c.6, p. 1.
- Professor questiona projeto de balneabilidade. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. Santos, 2 de novembro de 1992.
- Mais de mil ônibus de excursão invadem a Baixada. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. 23 de novembro de 1992.
- Ação conjunta para manter a balneabilidade das praias. **D.O. Urgente**. Santos. Santos. PMS. 26 de novembro de 1992.
- Barbosa desmente déficit de Cr\$ 100 bilhões. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. 27 de novembro de 1992.
- Prefeita inaugura o sistema informatizado para municípios. *A TRIBUNA*, Santos, Editoria Local. 27 de novembro de 1992.
- Excursionistas voltam a invadir as praias de região. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. Santos, 30 de novembro de 1992.
- Telma ratifica prestígio na diplomação de Capistrano. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local, 5 de dezembro de 1992.

- Sictur reedita Aprendendo com a Praia. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local, 6 de dezembro de 1992.
- Prodesan orienta inscritos no Programa de Olho na Praia. *A TRIBUNA*, Editoria Local. Santos, 6 de dezembro de 1992.
- LEAL, Claudia. Santos volta a oferecer 6 Km de praia limpa. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 20 de dezembro de 1992.
- Sol forte e feriadão não chegam a lotar as praias. *A TRIBUNA*. Editoria Local. Santos, 25 de dezembro de 1992.
- Feriadão termina com sol tímido e praias cheias. *A TRIBUNA*. Editoria Local. Santos, 28 de dezembro de 1992.
- ALVES, Carlos Eduardo. Telma encabeça luta por alianças. *Folha de S. Paulo*. São Paulo. 1 de janeiro de 1993., (b-21).
- SEGALLA, Amauri Barnabé. Como Santos voltou à crista da onda. *Veja/São Paulo*. São Paulo, 4 a 10 de janeiro de 1993.
- CAPISTRANO FILHO, David. Cidade de Santos ainda crescerá mais para o alto. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 5 de janeiro de 1993.
- SOS Praias defende retomada do programa conjunto de balneabilidade. *A TRIBUNA*. Editoria Local. Santos, 7 de janeiro de 1993.
- Prefeitos debatem hoje soluções para o lixo da região. *A TRIBUNA*. Editoria Local. Santos, 8 de fevereiro de 1993.
- Prefeitos debatem a metropolização da saúde. *A TRIBUNA*. Editoria Local. Santos, 14 de fevereiro de 1993.
- RITTA, Paulo. Prefeitura e Estado brigam pela Sabesp. *Jornal da Orla*. Santos, 4 de abril de 1993.
- Santos e Cetesb entram em guerra para avaliar praia. *Diário Popular*. São Paulo São Paulo, 4 de abril de 1993.
- Câmara pode convocar Fábio Barbosa para explicar déficit deixado por Telma. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. 7 de abril de 1993.
- Santos "exporta" sistema de saúde para 300 cidades. *Folha de S. Paulo*. São Paulo. AgênciaFolha em Santos. 7 de junho de 1993.
- Prodesan testa máquina que agiliza limpeza de praias. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. Santos, 15 de junho de 1993.
- MP pede suspensão dos direitos políticos de Telma. *A TRIBUNA*, Santos, Editoria Local. 17 de junho de 1993.
- HERRERA, Rafael. Codesp e Prefeitura realizarão seminário este mês. *A TRIBUNA*. Santos, 9 de julho de 1993.
- KOZAK, Carmem. Imagem do País melhora e turistas voltam. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. 28 de junho de 1993, (b-72)
- Capistrano: "Vamos lutar pelos recursos que a cidade precisa". *D.O. Urgente*. Santos. Santos, 31 de agosto de 1993.

Contas da ex-prefeita são aprovadas com ressalvas. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. 20 de outubro de 1993.

Santos prepara esquema para receber os farofeiros. *Diário Popular*. São Paulo São Paulo, 11 de novembro de 1993.

CAPISTRANO FILHO, David. Pobres: os turistas de nenhum dia. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. São Paulo, 27 de novembro de 1993.

RODRIGUES, José. Baixada quer verbas para receber farofeiros. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. São Paulo, 3 de dezembro de 1993.

DANTAS, Vera. Indústria turística deve crescer neste verão. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. São Paulo, 20 de dezembro de 1993.

SOARES, Renato. Turismo vai faturar USA 45 bilhões em 94. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. São Paulo, 20 de dezembro de 1993.

LEVY, Clayton. Governo cria 14 núcleos para incentivar turismo no Estado. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. São Paulo, 20 de janeiro de 1994.

Tribunal confirma ilegalidade nas contas de Telma. *A TRIBUNA*. Santos, Editoria Local. 2 de março de 1994.

Agrava-se a crise de desemprego no mundo. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo. Sucursal de Genebra. 26 de abril de 1994. b-258.

Apuração parcial do TRE aponta eleição de 9 deputados da região. *A TRIBUNA*. Editoria Local. Santos, 9 de outubro de 1994..

Números mostram vitória de Covas em todos os bairros de Santos. *A TRIBUNA*. Santos, 11 de outubro de 1994.

Del Bosco continua na política, apesar da derrota. *A TRIBUNA*. Editoria Local. Santos, 12 de outubro de 1994.

Capistrano confirma apoio a Covas no 2º turno. *A TRIBUNA*. Santos, 19 de outubro de 1994.

Além dos artigos acima elencados, consultou-se os seguintes números do jornal de circulação diária, publicado conjuntamente com o Diário Oficial do Município de Santos:

nº 208, de fevereiro de 1990;

de 22 de março de 1990;

de 5 de julho de 1990;

nº 342, de 1º de setembro de 1990;

nº 355, de 14 de setembro de 1990;

nº 400, de 29 de setembro de 1990,

de 2 de novembro de 1990;

nº 416, de 2 de dezembro de 1990;

nº 460, de 3 de março de 1991;

nº 463, de 6 de março de 1991;

nº 480, de 23 de março de 1991;

nº 527, de 8 de junho de 1991;

nº 533, de 18 de junho de 1991;

nº 572, de 10 de agosto de 1991;

nº 573, de 13 de agosto de 1991;

nº 574, de 14 de agosto de 1991;

nº 576, de 16 de agosto de 1991;

nº 578, de 20 de agosto de 1991;

nº 587, de 31 de agosto de 1991;

nº 589, de 4 de setembro de 1991;  
nº 596, de 13 de setembro de 1991;  
nº 592, de 7 de setembro de 1991;  
nº 608, de 1º de outubro de 1991;  
nº 617, de 12 de outubro de 1991;  
nº 624, de 23 de outubro de 1991;  
nº 634, de 7 de novembro de 1991;  
nº 654, de 6 de dezembro de 1991;  
nº 657, de 11 de dezembro de 1991;  
nº 669, de 31 de dezembro de 1991;  
nº 670, de 1º de janeiro de 1992;  
nº 681, de 18 de janeiro de 1992;  
nº 683, de 22 de janeiro de 1992;  
nº 686, de 25 de janeiro de 1992;  
nº 698, de 12 de fevereiro de 1992;  
nº 715, de 10 de março de 1992;  
nº 729, de 29 de março de 1992;  
nº 734, de 4 de abril de 1992;  
nº 740, de 14 de abril de 1992;  
nº 741, de 15 de abril de 1992;  
nº 742, de 16 de abril de 1992;  
nº 758, de 15 de maio de 1992;  
nº 763, de 22 de maio de 1992;  
nº 769, de 30 de maio de 1992;  
nº 774, de 6 de junho de 1992;  
nº 770, de 2 de junho de 1992;  
nº 779, de 13 de junho de 1992;  
nº 783, de 23 de junho de 1992;  
nº 786, de 26 de junho de 1992;  
nº 796, de 10 de julho de 1992;  
nº 801, de 12 de julho de 1992;  
nº 806, de 24 de julho de 1992;  
nº 807, de 25 de julho de 1992;  
nº 818, de 11 de agosto de 1992;  
nº 822, de 15 de agosto de 1992;

nº 826, de 21 de agosto de 1992;  
nº 833, de 1º de setembro de 1992;  
nº 844, de 14 de setembro de 1992;  
nº 850, de 26 de setembro de 1992;  
nº 864, de 17 de outubro de 1992;  
nº 873, de 30 de outubro de 1992;  
nº 876, de 6 de novembro de 1992;  
nº 882, de 14 de novembro de 1992;  
nº 914, de 31 de dezembro de 1992;  
nº 929, de 22 de janeiro de 1993;  
nº 930, de 23 de janeiro de 1993;  
nº 951, de 27 de fevereiro de 1993;  
nº 956, de 06 de março de 1993;  
nº 965, de 19 de março de 1993;  
nº 980, de 13 de abril de 1993;  
nº 982, de 15 de abril de 1993;  
nº 988, de 24 de abril de 1993;  
nº 993, de 1º de maio de 1993;  
nº 1000, de 12 de maio de 1993;  
nº 1015, de 2 de junho de 1993;  
nº 1020, de 9 de junho de 1993;  
nº 1027, de 19 de junho de 1993;  
nº 1031, de 25 de junho de 1993;  
nº 1036, de 2 de julho de 1993;  
nº 1041, de 9 de julho de 1993;  
nº 1044, de 14 de julho de 1993;  
nº 1048, de julho de 1993;