

Políticas públicas de desenvolvimento econômico local nos municípios brasileiros

Luciana Leite Lima

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) - lucianaleitelima@gmail.com

Luciano D'Ascenzi

Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) -
luciano.dascenzi@gmail.com

Área temática 21: Políticas Públicas

Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017

Introdução

O desenvolvimento econômico, uma das dimensões do desenvolvimento social, configura um objeto de discussão e preocupação pública. Os governos são constantemente chamados a se responsabilizar pelo bem-estar da população, sendo seu desempenho avaliado a partir da percepção de sucesso ou fracasso de seus esforços para atingir tal objetivo.

Nas últimas décadas, em virtude da reestruturação econômica mundial e dos processos de descentralização política, os municípios vêm se tornando atores relevantes nesse campo de políticas públicas (COELHO, 2000; TAPIA, 2005; VÁZQUEZ BARQUERO, 2009). Progressivamente, muitos criaram estruturas organizacionais especificamente voltadas à promoção do desenvolvimento local. Tais iniciativas, em meio ao contexto acima descrito, expressam mudanças políticas e conceituais: quanto às primeiras, esses novos arranjos demonstrariam um descolamento das agendas setoriais centralizadas, junto às quais o desenvolvimento era um objetivo disperso entre áreas como trabalho, saúde, indústria e infraestrutura; quanto às segundas, que esse rearranjo temático, dentro da estrutura estatal, parece seguir as visões mais contemporâneas de desenvolvimento, percebido como um fenômeno multidimensional.

Nesse contexto, a curiosidade que guia este *paper* é compreender como os municípios brasileiros, especificamente as capitais estaduais, têm respondido à esta demanda, quais os campos de atuação têm sido privilegiados, como se dá a relação com os atores sociais ao longo dos processos de formulação e implementação destas políticas. Para responder à essas indagações analisaremos as políticas públicas de desenvolvimento de três municípios brasileiros: Belo Horizonte, Fortaleza e Porto Alegre.

Este *paper* está organizado em quatro partes, além da introdução e conclusão. Primeiramente, apresentamos o modelo analítico que delineamos para o estudo deste tipo de política pública. Na segunda, descrevemos os procedimentos metodológicos. Na terceira e quarta, analisamos as políticas públicas de desenvolvimento local dos municípios.

Modelo Teórico e Analítico

O modelo analítico que delinearemos aqui deriva suas categorias da seguinte concepção de desenvolvimento econômico local: um processo de mudança e de crescimento estrutural, gerado a partir da utilização do potencial de desenvolvimento existente no território, com o propósito de incrementar o bem-estar da população (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000). A definição enfatiza as relações de interdependência entre as dimensões da vida; e a centralidade do papel dos agentes locais, em seus esforços, necessidades, capacidades e interesses.

Na base desta ideia está o conceito de endogeneidade: uma mudança social intencional a partir de características culturais e setoriais locais. Este elemento aponta para o desenvolvimento “de baixo para cima” e “do local para o global”, levando a discussão às categorias analíticas correspondentes, ao mesmo tempo complementares e interseccionadas: equidade e participação, além da sustentabilidade, que indicaria a perenidade das condições e dos frutos do desenvolvimento (DOCAMPO 2007). Isto implica que o processo de desenvolvimento partiria dos recursos e das potencialidades socioeconômicas locais (específicas), tendo início com as escolhas dos atores locais em busca da própria autonomia; num processo dialógico de geração de capacidades de agência.

Com isso, as pessoas seriam os agentes da mudança, e as beneficiárias do esforço de transformação, retroalimentando o desenvolvimento. Nesse sentido, o desenvolvimento local é desenvolvimento humano, expressando a capacidade dos cidadãos para escolher seu projeto de vida (VÁZQUEZ BARQUERO, 2007; SEN, 2010).

Disso depreende-se outro elemento definidor: o envolvimento dos diferentes atores locais na formulação e na implementação das políticas. Por atores locais entende-se aqueles que compartilham interesses específicos frente à política, nesse caso, o desenvolvimento; mas que estejam dispostos a empreender esforços e recursos na consecução de estratégias para alcançá-lo.

[Trata-se] de uma coletividade ativa de agentes públicos e privados atuando com um mesmo interesse: o de manter a dinâmica e a sustentabilidade do sistema produtivo local. [...] observa-se que a interação entre os agentes assume posição de destaque. Contudo, essa interação só é possível na presença de três elementos: (i) construção da confiança; (ii) criação de bases concretas capazes de permitir a montagem de redes de comunicação, e (iii) proximidade organizacional (esse como resultado da combinação dos outros dois elementos) (AMARAL FILHO, 2001, p. 278).

A inserção de diferentes atores não estatais nos processos de políticas públicas é uma resposta às possibilidades e limites das iniciativas centralizadas e/ou setoriais. Isto é, os problemas sociais são produzidos por múltiplas variáveis, algumas conhecidas e outras não; a participação, de diferentes atores no processo de produção das políticas voltadas ao desenvolvimento, minimiza as limitações cognitivas, pois os atores têm diferentes visões, conhecimentos e recursos relevantes ao desenho de políticas mais adequadas ao contexto. Ademais, a implementação das iniciativas nesta área dependeria fortemente da participação dos atores não estatais implicados. Evans (2004) reforça destacando que o desenvolvimento é um objetivo agregador, já que compartilhado pelos diversos atores; ao mesmo tempo em que sua consecução depende dos recursos dispersos entre esses mesmos atores: “nenhum pode implementar o projeto sozinho e cada um contribui com alguma coisa para sua realização” (p.67).

Nessa discussão, Tápia (2005) destaca dois princípios das políticas públicas de desenvolvimento descentralizadas: “o local como unidade básica do desenvolvimento socioeconômico e a opção por uma estratégia concertada de tipo *bottom-up*, que mobiliza o conjunto de atores locais pertencentes ao território” (p. 136). As ponderações de Tápia e Evans (2004) nos conduzem à seguinte questão: a interação entre diversos atores na formulação e na implementação das estratégias de desenvolvimento suporia novos espaços de concertação. Decerto, as parcerias, as redes e outros mecanismos de governança compartilhada entre atores públicos e privados são apontadas como as formas de operação mais ajustadas à produção desse tipo de política (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000; EVANS, 2004; TAPIA, 2005; GARCIA, WOLFFENBÜTTEL e DILÉLIO, 2014; WILSON, 2000); outrossim, este tipo de dinâmica tem sido destacado nas análises de implementação de políticas públicas em geral (HILL e HUPE, 2014; BEVIR, 2013).

As estratégias divergem, mas há algo em comum a todos os pontos de vista. É o que se refere ao papel que se atribui ao Estado nas ações de desenvolvimento. Já não se vê o Estado como o único ator, senão como um parceiro [central]. A gestão centralizada do desenvolvimento é substituída por uma gestão mista, na qual convergem Estado e atores locais (KLEIN, 2005, p. 30, tradução nossa).

Nesse sentido, o Estado precisa desenvolver novas capacidades para participar, elaborar e manter estruturas de governança local, que estabeleçam coalizões estáveis de atores, promovam a coordenação das ações, a colaboração e o estabelecimento das prioridades e objetivos conjuntos (TAPIA, 2005). Aliás, o Estado sequer teria como apresentar atuação de tipo monolítico. Sua ação exige concertação horizontal e vertical, coordenando a diversidade de iniciativas internas à própria estrutura, e entre as instâncias federativas independentes.

O princípio da participação ilumina tanto a definição de desenvolvimento, quanto as estruturas e processos administrativos das eventuais políticas correlatas. Do ponto de vista do desenvolvimento endógeno, havendo participação, o planejamento e as atividades dar-se-iam “a partir de baixo”. Ou seja, a partir da concertação entre o maior número possível de atores envolvidos no processo de mudança (heterogeneidade). Do ponto de vista administrativo, os mecanismos de tomada de decisão participativa precisariam ser formalmente isonômicos e

impessoais (normatividade universal). Portanto, a primeira, mais ligada à endogeneidade do processo; a segunda, à governança da política de desenvolvimento. Duas dimensões necessárias, embora, por si só, insuficientes para garantir a descentralização, no sentido de democratização, dos processos decisórios das políticas de desenvolvimento endógeno (DAGNINO, 2002).

Quadro 1- Quadro sinóptico do modelo de análise em políticas públicas de desenvolvimento local

Categorias analíticas	(1) Perspectiva do desenvolvimento	Multidimensional	Economia	
			Desempenho “social” (educação, saúde, cultura etc.)	
			Meio ambiente etc.	
	(2) Endogeneidade	Equidade	Sustentabilidade	Impactos desconcentrados na geração de capacidades de agência: do local no global, e vice-versa.
				Perenidade funcional entre necessidades e recursos físicos e sociais.
		Participação	Heterogeneidade de atores e interesses.	
	(3) Mecanismos de Governança	Participação	Normatividade: autonomia, <i>accountability</i> , descentralização.	
		Consensualidade (lógica sistêmica)	Manejo de conflitos, construção hegemônica para o estabelecimento de prioridades e objetivos compartilhados.	
		Gestão mista	Coordenação, concertação horizontal (entre Secretarias e órgãos) e vertical (entre esferas federativas).	
	Categorias	(4) Campos de Atuação da Política Pública	Programas/Projetos/ Ações	Fomento às redes de empresas
Promoção e difusão de inovações				
Qualificação de recursos humanos				
Desenvolvimento urbano				
Desenvolvimento institucional				

Fonte: elaboração própria

Procedimentos metodológicos

Este *paper* é um dos produtos da pesquisa “Implementação de políticas públicas de desenvolvimento econômico local no âmbito municipal da administração pública brasileira”, atualmente em andamento, desenvolvida no grupo de pesquisas Sociedade e Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A pesquisa abarca todas as capitais estaduais brasileiras que possuem estruturas organizacionais municipais (secretarias, agências, empresas...), estatais ou vinculadas à Prefeitura, dedicadas à formulação e implementação de políticas de desenvolvimento local. Neste trabalho selecionamos Belo Horizonte (BH), Fortaleza (FOR) e Porto Alegre (POA) em virtude das dessemelhanças em relação aos campos de atuação privilegiados das políticas públicas, como veremos na descrição dos dados.

Nos municípios selecionados encontramos as seguintes organizações: Secretaria Municipal de Desenvolvimento em Belo Horizonte (SMDE-BH), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico em Fortaleza (SDEFOR) e Gabinete de Inovação e Tecnologia em Porto Alegre (Inovapoa). Para fins de esclarecimento, chamamos de política pública o conjunto das iniciativas finalísticas que cada organização produz. Assim, por exemplo, a política pública de desenvolvimento local de Belo Horizonte é o conjunto dos esforços promovidos pela SMDE voltados a promover tal finalidade. Tal recorte, contudo, não é limitador, é apenas um ponto de partida; uma vez que, em geral, este tipo de iniciativa envolve atores sociais, não ficando restritas a atuação estatal.

Os dados utilizados neste estudo são provenientes de normas formais (fonte de dados predominante), material de divulgação das políticas, notícias (publicadas pela Prefeitura e jornais locais); e foram coletados *on line*. A coleta e sistematização desses dados corresponde à primeira fase da pesquisa; em um segundo momento, estes serão expandidos e aprofundados por meio de observação e entrevistas.

O tratamento e a análise dos dados foram realizados por meio de análise de conteúdo. A partir do modelo analítico apresentado, delineamos as categorias observadas, quais sejam: perspectiva de desenvolvimento, endogeneidade e mecanismos de governança. Dada a natureza dos dados, algumas das subcategorias não foram exploradas de forma detalhada nesta fase da pesquisa, como a consensualidade e a gestão mista; pois tangem á dinâmicas de interação no interior dos mecanismos de governança.

Organizações estatais municipais voltadas ao desenvolvimento local: objetivos, estrutura e políticas públicas

Neste tópico apresentaremos as três organizações estudadas: SMDE-BH, SDE-FOR e Inovapoa; focaremos em seus objetivos formais, em sua estrutura administrativa e nos programas e ações sob sua responsabilidade. Nosso intuito é delinear o caminho dos objetivos às ações, o qual nos mostrará os campos de atuação das políticas públicas locais e, com isso, nos aproximará da perspectiva de desenvolvimento que as embasam e que elas refletem. Nessa trajetória, também exploraremos a endogeneidade, por meio de suas subcategorias; equidade, participação e sustentabilidade.

Como vemos no quadro 2, a secretaria mais antiga é a de Fortaleza, que nasce, no final dos anos 1990, voltada a um amplo campo de atuação; nesse quesito, também a SMDE-BH, é abrangente; já a iniciativa de Porto Alegre é mais focada na inovação, entendida como uma das fontes do desenvolvimento econômico. Neste caso, ressaltamos que em janeiro de 2017, por meio da Lei Complementar n. 810, foi criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico de Porto Alegre, passando a abarcar as áreas: indústria e comércio, turismo, licenciamento e regularização fundiária, inovação. Com isso, o município se junta às demais iniciativas em termos de escopo de intervenção. Tal secretaria não será objeto de nossa análise, pois ainda está em fase de estruturação.

Quadro 2- Objetivos das organizações

Município	Nome da organização	Criação	Objetivo geral
<i>Belo Horizonte</i>	Secretaria Municipal de Desenvolvimento	Lei 10.101, 14 jan. 2011	Articular a definição e a implementação da política de desenvolvimento econômico visando ao fomento da indústria, comércio e serviços; à promoção de ações de planejamento urbano; e à execução de atividades voltadas ao desenvolvimento sustentável.
<i>Fortaleza</i>	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei 8283, 30 jun. 1999	Executar as ações estratégicas de promoção do desenvolvimento econômico autossustentado, compreendendo o fortalecimento do sistema produtivo formal e informal no comércio, indústria, serviços, trabalho, tecnologia, turismo e habitação.
<i>Porto Alegre</i>	Gabinete de Inovação e Tecnologia	Lei 10.750, 30 jun. 2009	Articular e executar as políticas de fomenta à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico.

Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte (2011), Prefeitura de Fortaleza (1999), Prefeitura de Porto Alegre (2009).

No que tange a categoria equidade, encontramos na norma que cria a SMDE-BH a indicação de que as atividades voltadas ao objetivo do desenvolvimento sustentável devem ser harmonizadas “com a inclusão social de todos os cidadãos” (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2011, p. 9). Vê-se, entretanto, que a inclusão não é tratada como objetivo finalístico, mas como algo que deve ser observado no desenrolar da iniciativa. Na mensagem do Prefeito, que antecede a lei de criação da SDE-FOR está claro que “o objetivo geral é o de alavancar a base econômica”. Poder-se-ia inferir que, a partir disso, seriam alcançados objetivos sociais; em conjunção com o pensamento hegemônico até o século passado, de que o crescimento econômico é a principal fonte do bem-estar social. No entanto, a norma não faz essa vinculação de forma explícita; não esclarece quais serão os benefícios sociais do funcionamento da organização. Esse mesmo padrão encontramos no Inovapoa.

De maneira geral, as normas tomam como objetivo final o desenvolvimento, e pressupõem seu caráter positivo e desejável; no rol das atribuições das organizações há claro privilégio de atividades meio; nenhuma delas faz a conexão entre o desenvolvimento perseguido e os benefícios sociais à população. Nesse sentido, as normas não

explicitam a ideia de desenvolvimento com a qual estão trabalhando. O que ficará claro, mais adiante, por meio da análise dos campos de atuação, será o entendimento sobre as fontes promotoras dessa mudança social.

Ainda, as normas sinalizam para a inserção da sustentabilidade entre as preocupações destas organizações. A exceção é Porto Alegre, onde tal tema surgirá a partir dos programas. Contudo, ao longo das atribuições, tal característica atribuída ao desenvolvimento, não é expandida ou esclarecida; em utilização à semelhança de um *slogan*.

Outra característica pronunciada destas iniciativas é a orientação para a interação entre diferentes atores na formulação e implementação das políticas (participação). Nas normas que criam as organizações fala-se em, na SMDE-BH: integração, intersetorialidade, colaboração, parcerias, relações; na SDE-FOR: intersetorialidade, articulação, integração, parcerias; e no Inovapoa: interação e parcerias. A interação entre atores e as parcerias são apresentadas como meios relevantes para a consecução do objetivo de promover o desenvolvimento econômico; e as formas por meio das quais elas são operacionalizadas, serão discutidas mais adiante, em mecanismos de governança.

Podemos nos aproximar dos campos de ação prioritários das organizações, ou seja, como operacionalizam seus objetivos, observando sua estrutura. Nesse sentido, a SMDE-BH é formada por quatro secretarias adjuntas e uma empresa, conforme quadro 3.

Quadro 3- Órgãos finalísticos da SMDE-BH

Secretaria Adjunta/Empresa vinculada	Objetivo
Desenvolvimento Econômico	Elaborar e implementar a política de fomento industrial, de comércio e de prestação de serviços, e outras parcerias que priorizem a vocação da cidade.
Trabalho e Emprego	Elaborar e implementar a política de investimento em qualificação profissional e em geração de emprego.
Planejamento Urbano	Elaborar e implementar a política de planejamento urbano e a execução de atividades destinadas ao desenvolvimento urbano sustentável.
Relações Internacionais	Estabelecer e manter relações e parcerias internacionais e planejar e coordenar as políticas e ações para negociação e captação de recursos financeiros junto a organismos e agências estrangeiras.
Empresa Municipal de Turismo (Belotur)	Qualificar e promover Belo Horizonte como destino de múltiplas possibilidades, com destaque para eventos e negócios, lazer e cultura.

Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte (2011).

Os objetivos das secretarias adjuntas parecem alinhados ao objetivo geral da organização, e seguem o mesmo padrão de não especificar os impactos sociais de seu funcionamento. Chama a atenção a forma como o “desenvolvimento sustentável” aparece, vinculado, apenas, ao planejamento urbano. Também, percebe-se o destaque recebido pela atividade turística. Deve-se informar que a Belotur foi criada em 1980, e vem sendo vinculada a diferentes órgãos desde então. Ela possui alguma “tradição” no município, tendo atribuições definidas e processos estabelecidos. De forma geral, sua atuação está fortemente voltada ao incremento do número de turistas, e as atividades que desenvolve giram em torno de operacionalizar as atribuições dispostas no Plano Diretor, desenvolver projetos definidos no planejamento estratégico municipal e nos Planos Nacionais de Turismo (LIMA, VOLL e HAMEL, 2010).

Em Fortaleza, a área finalística da SDE está organizada em três coordenadorias:

- Empreendedorismo e Sustentabilidade de Negócios; formada por células: Apoio a Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, Artesanato e Desenvolvimento Inclusivo, Economia Solidária e Economia Criativa.
- Projetos de Desenvolvimento Econômico, célula de mesma denominação.
- Fomento à Parceria Público-Privada.

As normas não explicitam os objetivos das coordenadorias, mas já é possível identificar a orientação para as pequenas empresas. Destaca-se, no objetivo organizacional geral, a intenção de “fortalecer o sistema produtivo informal”, indicando já um foco nos grupos vulneráveis. Tal característica vai em direção a equidade, uma vez que foca na produção de capacidade de agência entre aqueles que encontram limitações sociais para a mobilidade.

Vê-se que, diferentemente da SMDE-BH, a estrutura da SDE-FOR não é muito diversificada. No que tange as atividades fim, tem-se uma coordenadoria específica e outra para todo o resto do sistema produtivo; já a de fomento a parcerias é voltada a atividades meio. Desde sua criação, a SDE-FOR é composta por cargos de provimento em comissão.

Em Porto Alegre, o Decreto n. 16.369 de 2009, cria uma estrutura apenas de atividades meio: assessoria de comunicação social, jurídica; e quatro gerências: administrativa e financeira, planejamento, execução e de avaliação e controle. Todas ocupadas por funcionários em cargos de provimento em comissão. Neste caso, a verificação dos campos de ação prioritários será feita por meio dos programas e ações.

Para atingir seus objetivos, os respectivos Planos Plurianuais direcionaram às organizações programas específicos, conforme quadro 4.

Quadro 4- Programas atribuídos à SMDE-BH, SDE-FOR e Inovapoa nos respectivos Planos Plurianuais

Programa	Objetivos
Belo Horizonte	
<i>Relações Internacionais</i>	Manter Belo Horizonte como polo atrativo de grandes eventos internacionais; contribuir para o desenvolvimento econômico e social local, inclusive no que se refere à disseminação de questões relacionadas aos direitos humanos, cidadania, igualdade de gênero, inclusão social, metas do milênio propostas pela ONU.
<i>Fomento ao turismo de lazer, eventos e negócios</i>	Crescimento do fluxo turístico e aumento da taxa de permanência na cidade.
<i>Promoção e Atração de Investimentos</i>	Estimular o desenvolvimento econômico e apoiar os empreendimentos da região metropolitana, oferecendo um ambiente favorável ao negócio de alto valor agregado e às indústrias do conhecimento; atuando de forma articulada com os diversos agentes econômicos nacionais e internacionais para consolidar a cidade como um centro de excelência em empreendedorismo.
<i>Turismo em BH</i>	Ampliar as perspectivas de turismo de lazer, cultura e negócios, visando consolidar a cidade como destino turístico no interior, nos estados vizinhos, no país e internacionalmente.
<i>Qualificação, Profissionalização e Emprego</i>	Fomentar a abertura de escolas profissionalizantes, bem como ofertar cursos de qualificação e monitoramento de egressos dos cursos, aumentando a possibilidade de inserção do público-alvo no mercado de trabalho formal e em oportunidades de geração de trabalho e renda.
<i>Planejamento e Estruturação Urbana</i>	Assegurar o desenvolvimento urbano ordenado, por meio do monitoramento e da avaliação da dinâmica urbana, e a adequação da legislação urbanística, com a participação da população em seus diversos segmentos. Promover a melhoria das condições urbanísticas, ambientais e econômicas da cidade, por meio da revitalização de espaços urbanos de importância simbólica.
<i>Parcerias Público-Privadas, Concessões e Operações Urbanas</i>	Disciplinar e promover a realização de parcerias público-privadas, concessões e operações urbanas no âmbito da Administração Pública, em áreas de atuação pública de interesse social ou econômico.
Fortaleza	
<i>Empreendedorismo sustentável</i>	Estimular ações voltadas ao apoio: gerencial (capacitação e assessoramento), de atividades de micro finanças (acesso a crédito) e da comercialização (disponibilização de espaços, compras governamentais, promoção de feiras e eventos). As iniciativas estão focadas em empreendimentos de economia criativa, artesanato, micro e pequenas empresas, indústria local de software e empresas de tecnologia da informação.
<i>Atração de investimentos e indução de polos estruturantes</i>	Dinamizar e diversificar a base econômica local, desenvolver um ambiente propício aos negócios e ao investimento, induzir o surgimento de novas vocações econômicas. A consecução do objetivo envolveria: a formulação, articulação e execução de políticas de desenvolvimento da economia local, implementação de incentivos fiscais, parques tecnológicos e criação de uma agência de desenvolvimento econômico.
Porto Alegre	
<i>Atração e fomento de empresas</i>	Fomentar a integração entre governo, universidade e empresas inovadoras; apoiar e dar suporte a empresas interessadas em se instalar no município; apoiar e incentivar a manutenção e o crescimento

	de empresas já estabelecidas; realizar estudos tributários, de diagnóstico mercadológico e prospecção tecnológica; divulgar e incentivar a participação de empresas em editais de fomento à inovação e tecnologia.
<i>Capacitação para a competitividade</i>	Fomentar a formação de mão de obra qualificada para atender a demanda do mercado; estimular a participação em programas de qualificação de empresas; ampliar o acesso ao conhecimento; estimular a participação em editais de fomento para a capacitação; disseminar a cultura do empreendedorismo.
<i>Cooperação metropolitana</i>	Articular intervenções que promovam o desenvolvimento da região metropolitana de forma integrada.
<i>Divulgação institucional de Porto Alegre</i>	Aumentar a visibilidade de Porto Alegre no cenário nacional e internacional visando atrair investimentos estratégicos que promovam a cidade no circuito global da inovação tecnológica; fortalecer a imagem de cidade inovadora, empreendedora e modelo em democracia participativa.
<i>Soluções inovadoras para a sustentabilidade</i>	Qualificar os processos de gestão de resíduos sólidos urbanos; avaliar a matriz energética e propor inovações para geração de energia limpa; qualificar os processos construtivos e fomentar a inserção de materiais que garantam melhor desempenho térmico e energético; e estabelecer parcerias com instituições que apóiem conhecimento em sustentabilidade.
<i>Tecnologias sociais para uma cidade inovadora</i>	Promover, divulgar e fomentar tecnologias sociais possibilitando a popularização e democratização do acesso à ciência e tecnologia.

Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte (2013), Prefeitura de Fortaleza (2013a), Prefeitura de Porto Alegre (2013a).

Percebe-se que as três capitais elencaram como alavancadores do desenvolvimento econômico a atração e fomento de empresas e a formação e qualificação de mão-de-obra; divulgação institucional é apontada em BH e POA; a preocupação com a sustentabilidade ambiental surge, diretamente, somente em um programa do Inovapoa, já em Belo Horizonte surge em meio às “condições” envolvidas no planejamento urbano; turismo e planejamento urbano são priorizados somente em BH. Em relação a articulação com outros atores, BH e POA assinalaram a relação com a região metropolitana, e BH tem um programa específico voltado a parcerias público-privadas.

No desenho dos dois programas da SDE-FOR fica explícita a tendência detectada na análise da estrutura organizacional: a ênfase no empreendedorismo nos pequenos negócios; chamado de “sustentável”, talvez em virtude de sua contribuição para a geração de renda. Em relação à Porto Alegre, percebemos que o escopo definido no objetivo do Inovapoa é ampliado por meio dos campos de atuação abarcados nos programas.

Para nos aprofundarmos e especificarmos melhor os campos de atuação, verificamos quais aspectos desses programas foram implementados. O quadro 5 apresenta os projetos/ações destacados nos sítios das três organizações.

Quadro 5- Projetos/Ações implementados pela SMDE-BH, SDE-FOR e Inovapoa

Belo Horizonte	
Projetos/Ações	Objetivo
<i>BH Negócios</i>	Apoiar o empreendedorismo por meio de capacitação e incentivo à formalização de micro e pequenos empreendedores, com ênfase nos territórios de vulnerabilidade social.
<i>Microcrédito</i>	Concessão de crédito a micro e pequenos empreendedores de baixa renda. O projeto operacionaliza o Programa Nacional de Microcrédito do Governo Federal.
<i>Melhor emprego</i>	Ações de qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra, por meio do SINE.
<i>Cooperação Internacional</i>	Promover o intercâmbio de conhecimento e de recursos econômicos, materiais e humanos com o objetivo de fomentar o desenvolvimento. Produto: parcerias bilaterais e multilaterais.
<i>Projeção internacional</i>	Projetar a cidade no cenário internacional, por meio de: voluntariado (espaço de trabalho voluntário a estrangeiros nos órgãos da prefeitura), oferta de cursos de inglês para professores e alunos da rede municipal de ensino e promoção de workshops e palestras com funcionários públicos para “multiplicar o conhecimento” adquirido em missões internacionais oficiais.
<i>Atração de investimentos e promoção comercial internacional</i>	Divulgar a cidade na arena internacional. Ações: promover visitas de atores relevantes (tomadores de decisão, jornalistas, investidores etc.).
<i>Gestão da política urbana</i>	Participação e promoção de eventos, desenvolvimento e atualização das normas setoriais, viabilização de projetos urbanos de interesse público.
<i>Fomento ao turismo</i>	Promoção e realização de eventos, produção e sistematização de dados sobre o ambiente de negócios, ações na área de infraestrutura.
Fortaleza	
<i>Sala do empreendedor</i>	Atender demandas de legalização, capacitação, consultoria, acesso ao crédito e apoio à comercialização de empresas locais.
<i>Unidade móvel do programa de empreendedorismo sustentável</i>	Facilitar o acesso aos serviços ofertados pela Sala do empreendedor.
<i>Visão nas mãos</i>	Beneficiar massoterapeutas deficientes visuais.
<i>Meu carrinho empreendedor</i>	Incentivar a formalização e a capacitação de vendedores ambulantes, por meio da oferta de instrumentos de trabalho (carrinhos de pipoca).
<i>Banco da periferia</i>	Facilitar o acesso aos serviços bancários e financeiros da população de baixa renda.
<i>Economia solidária</i>	Oferta de serviços: inclusão financeira e bancária, abertura de conta corrente, depósito em conta corrente e saque avulso.
<i>Feiras de pequenos negócios</i>	Estimular o potencial empreendedor dos pequenos artesãos locais por meio da disponibilização de espaços para a realização de feiras e comercialização de produtos.
<i>Credjovem</i>	Ofertar crédito, capacitação e consultoria para ampliação ou abertura de novos negócios para jovens em situação de vulnerabilidade social.
<i>Artesanato empreendedor</i>	Oferta de capacitações técnicas e gerenciais para artesãos.
<i>Compras governamentais</i>	Promover o acesso de micro e pequenos empreendedores aos instrumentos de compras públicas de produtos e serviços da Prefeitura nas licitações de até R\$ 80 mil.
<i>Apoio ao desenvolvimento territorial solidário</i>	Apoiar a ocupação comunitária solidária de populações em situação de extrema pobreza por meio: capacitação, inauguração de uma casa de Economia Solidária, realização de feiras itinerantes, implantação de pontos de comercialização solidária, apoiar a concessão de microfinanças.
<i>Incubadora de economia solidária</i>	Orientar e oferecer suporte (capacitação gerencial e consultoria técnica) para projetos de negócios que tenham potencial de mercado; voltado para jovens de baixa renda.
<i>Midiacom</i>	Oferta de qualificação profissional na área de tecnologia de comunicação digital; voltada para jovens oriundos de escolas públicas.
<i>Mapeamento das atividades socioeconômicas</i>	Produção de informações relevantes para nortear investidores que desejam abrir negócios na cidade e para orientar o planejamento de políticas públicas.
Porto Alegre	
<i>Lei Municipal de Inovação</i>	Estabelecer medidas de incentivo e apoio às atividades de inovação, ciência e tecnologia no ambiente empresarial, acadêmico e social, para empresas e cidadãos.
<i>Programa de Economia Criativa</i>	Desenvolver a economia criativa, “proporcionando educação para as competências, bem como a logística de criação, produção, circulação, consumo e fruição de bens e serviços criativos”*.
<i>Programa Unipoa</i>	Conceder bolsas de estudos em universidades privadas para estudantes carentes.
<i>Fórum das Instituições de Ensino Superior de Porto Alegre</i>	Ser instância de definição, promoção e execução de ações inovadoras para o desenvolvimento de Porto Alegre, com uma governança múltipla, envolvendo Prefeitura, IES e sociedade.
<i>Programa Cidades Resilientes</i>	Capacitar a cidade para enfrentar e recuperar-se de tensões e choques, de natureza física, econômica ou social, de modo a minimizar seus impactos.
<i>Promoção da Cidade</i>	Não há informações disponíveis.

Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte (sd1), Prefeitura de Fortaleza (sd), Prefeitura de Porto Alegre (sd), Prefeitura de Porto Alegre (2015), Prefeitura de Porto Alegre (2014b).

* Prefeitura de Porto Alegre (2014a, p. 23).

O quadro 5 mostra como se configuram os esforços das três organizações na consecução dos programas (quadro 4). Em primeiro lugar, vê-se que a SDE-FOR decompôs seus dois programas em 14 ações; todas voltadas ao fomento de negócios, sendo oito delas (57%) dirigidas para um público vulnerável e/ou excluído. De forma geral, prevalece, em Fortaleza, uma orientação para o combate à pobreza e à geração de renda.

Em Belo Horizonte, é diferente, a SMDE logrou transformar seus sete programas em oito ações. Destaca-se o turismo, área para a qual foram destinados dois programas, mas priorizada uma ação; talvez um ajuste na relevância do setor dentro da política pública. Por outro lado, salta aos olhos a priorização das relações internacionais, representadas por três ações (37%). De resto, aqui também, temos um direcionamento para os pequenos negócios e empreendedores informais, de baixa renda, com três ações.

Dos seis projetos divulgados como relevantes pelo Inovapoa, um não tem informações disponíveis e o outro, Fórum das Instituições de Ensino Superior de Porto Alegre, é um mecanismo de governança, assim não é finalístico. A Lei de Inovação é apresentada como um produto do trabalho da organização, tal norma delegou ao Inovapoa a gestão da Política Municipal de Ciência e Tecnologia, ainda não formulada. Assim, das iniciativas listadas, as que têm objetivos finalísticos são o Programa Unipoa e o de Economia Criativa, ambos intersetoriais; também o Cidades Resilientes, que envolve todos os órgãos municipais; neste caso, identificou-se que, durante o ano de 2016, a implantação da iniciativa gerou, predominantemente, atividades meio (PORTO ALEGRE RESILIENTE, sd1).

Ao longo do caminho entre os programas e as ações, verificou-se que a SDE-FOR manteve a coerência: o objetivo organizacional apontava para o desenvolvimento econômico e para os grupos com menor acesso aos recursos sociais, tais direcionamentos apareceram claramente nos programas; e quando estes foram decompostos em ações, permaneceu o foco já delimitado, sendo este, ainda, matizado na quantidade de iniciativas convergentes. Por outro lado, o Inovapoa foi restringindo seu campo de atuação, as ações não logram acompanhar a pluralidade dos programas, ainda que se mostrem coerentes com os objetivos mais gerais. Em Belo Horizonte, os campos de atuação também se mantiveram coerentes e amplos ao longo do caminho, mas percebe-se que as ações não dão conta dos propósitos dos programas. De fato, somente a SDE-FOR diversificou as ações de forma a ampliar as condições para o atingimento das finalidades gerais. Nesta discussão, caberia avaliar a influência da quantidade de programas atribuídos em relação à capacidade de ação da organização.

Seguindo em nossa identificação da visão de desenvolvimento expressa nas políticas públicas locais, podemos delinear suas fontes, conforme nos apontam os campos de atuação privilegiados: na SMDE-BH, crescimento econômico (fomento à pequenas empresas e qualificação), inserção internacional (cooperação e divulgação), planejamento e gestão urbana e turismo; na SDE-FOR, crescimento econômico (fomento de pequenos negócios e qualificação), com foco na geração de renda; no Inovapoa, economia criativa, inovação e qualificação profissional.

Enfim, podemos dizer que a dimensão do crescimento econômico é central nas perspectivas de desenvolvimento mapeadas; Belo Horizonte e Porto Alegre agregam, ainda, a preocupação com o bem viver na cidade, embora de forma pouco desenvolvida. Ao longo desse caminho, dos objetivos às ações, perdeu-se a dimensão da sustentabilidade, já frágil no início, agora não mais mencionada.

Os mecanismos de governança atuantes nas políticas públicas de desenvolvimento local

Neste tópico apresentaremos as formas pelas quais a interação entre atores, apontadas nas normas de criação das três organizações estudadas, foi concretizada. Exploraremos, desse modo, a categoria analítica mecanismos de

governança, investigando seus objetivos, as formas por meio das quais a participação é propiciada (normatividade) e a heterogeneidade de atores.

Em Belo Horizonte, estão vinculados à SMDE-BH os conselhos: de Desenvolvimento Econômico (Codecom), de Proteção e Defesa do Consumidor (Comdecon), de Política Urbana (Compur) e de Turismo (Comtur). O Codecom está ligado à Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Econômico, o Compur à Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano e o Comtur à Belotur. O Comdecon consta no organograma, mas não é mencionado nas normas ou demais documentos de divulgação da secretaria. Desse modo, trabalharemos com os três conselhos que parecem ter centralidade na SMDE: Codecom, Compur e Comtur.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico de Belo Horizonte foi criado em 1999 (Lei n. 7.638), juntamente com o Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico e o Programa de Incentivo à Instalação e Ampliação de Empresas (Proemp), vinculado à Secretaria de Indústria e Comércio. Contudo passou a funcionar de fato, somente em 2009, quando foi reativado e teve seu regimento aprovado, por meio do Decreto n. 13.697. Este elenca os objetivos do conselho, dentre os quais destacamos: estabelecer a política de desenvolvimento econômico e as condições de funcionamento do fundo e do Proemp. O decreto determina que o Codecom “será o órgão máximo deliberativo sobre os assuntos relacionados à Política de Desenvolvimento Econômico de Belo Horizonte”. Com isso, o Codecom tem função de formulador de políticas para a área, que deverão ser implementadas não só pela SMDE, mas também por outras secretarias, como no caso do Proemp.

Os dados disponíveis sobre o funcionamento do conselho reforçam tal papel, expondo os objetivos de “atrair investimentos”, “elaborar planos de ação”, “articular demandas das cadeias produtivas”, “melhorar o ambiente de negócios”, “atrair, manter e ampliar investimentos”, “realização de alianças estratégicas”, “promover o crescimento de empresas inovadoras” etc (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, sd2). Essa especificidade aponta na direção da endogeneidade e da descentralização decisória, uma vez que o conselho seria formado por uma pluralidade de atores. Vejamos.

O conselho é composto por 12 membros: seis do executivo municipal (prefeito e vice; órgãos/secretarias: governo, finanças, planejamento e turismo), Câmara Municipal, Secretaria de Desenvolvimento Econômico do governo estadual, SEBRAE, FIEMG, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (empresa pública do estado) e Parque Tecnológico de Belo Horizonte (associação civil de direito privado cujos sócios-fundadores são: UFMG, Governo do Estado de Minas Gerais, Prefeitura de Belo Horizonte, SEBRAE-MG e FIEMG). A presidência do conselho é exercida pelo Prefeito. A composição indica que o conselho é fortemente direcionado para a dimensão de crescimento econômico, o que justifica sua vinculação a secretaria adjunta específica. O rol de atores é bastante limitado às instituições tradicionais da área, com prevalência de atores estatais (75%).

No entanto, a diversidade de atores parece ser ampliada de duas formas. Uma delas é por meio da atuação das câmaras técnicas setoriais, que operacionalizam os objetivos anteriormente citados, assim como produzem diagnósticos dos respectivos setores, articulam e processam demandas de atores setoriais. São mencionadas câmaras para os setores/temas: saúde e biotecnologia; comércio e micro e pequena empresa; implantação da lei geral da micro e pequena empresa; qualificação, emprego e renda; desburocratização; moda; inovação, ciência, tecnologia e informação. Sobre a composição, o regimento interno define:

As Câmaras Técnicas Setoriais poderão compor-se de coordenadores dos colegiados municipais setoriais, conselhos municipais de diversas áreas, universidades, representantes de entidades empresariais, dos trabalhadores, de organizações não governamentais, técnicos do governo e outras organizações de representação municipal ou regional (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2009, p.4).

De outra forma, o regimento prevê a participação de convidados nas reuniões. Nesse sentido, o sítio do Codecom declara a existência de 20 “membros convidados”, quais sejam: sete órgãos/secretarias do executivo municipal,

quatro associações patronais, seis associações de trabalhadores, uma Oscip (área de tecnologia da informação), uma universidade e um centro de pesquisa.

As deliberações são tomadas na Assembleia Geral, na qual têm voto os membros efetivos; a aprovação de matérias gerais se dá por meio de maioria simples, alterações no regimento exigem maioria absoluta.

Vinculado à Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano há o Compur, criado em 1996 na Lei 7.165, que institui o Plano Diretor. Especificamente, o Compur realiza eventos, monitora a implementação de ações, sugere alterações em normas setoriais, opina sobre os instrumentos de planejamento (PPA, LOAS e Plano Diretor), manifesta-se sobre a política urbana e propõe soluções. Há apenas uma atribuição que envolve deliberação: nos processos administrativos de casos decorrentes do Plano Diretor ou da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. Constitui-se, assim, como instância de discussão que agrega os atores setoriais.

O Compur é formado por 16 membros efetivos: oito do executivo municipal, dois da Câmara Municipal, dois do setor técnico (universidades, entidades profissionais e organizações não governamentais), dois do setor popular (organizações comunitárias, de moradores, movimentos reivindicativos setoriais), dois do setor empresarial (entidades patronais). A composição favorece o governo, representado por 62% dos membros. O regimento do conselho não define *a priori* o presidente, que deve ser designado por ato do Prefeito.

As decisões são tomadas no Plenário, no qual tem voto os membros efetivos. Tais reuniões são abertas e os participantes externos têm direito a voz e podem solicitar, por escrito e de forma justificada, a inclusão de tema de seu interesse na pauta da próxima reunião. Ainda, o Plenário pode convidar para reuniões e atividades técnicas outros atores, representantes de organizações estatais e sociais. As decisões são tomadas por maioria simples, com exceção de alterações no regimento, que pedem maioria absoluta.

Na política de turismo, vinculado à Belotur, há o Comtur, criado em 1968, atualmente é regido pela Lei n. 10.823 de 2015, que dispõe sobre a Política Municipal de Turismo (PMT), e pelo Decreto n. 16.365 de 2016. Segundo este, o conselho tem caráter consultivo, podendo propor diretrizes e contribuir para a formulação da PMT, assim como, acompanhar sua implementação. Tal política foi estabelecida na Lei n. 10.823, que determina sua vinculação às normas setoriais estaduais e federais. A partir destas bases, a Belotur, juntamente com o Comtur, deve elaborar o Plano Municipal de Turismo cuja implantação estaria a cargo do Sistema Municipal de Turismo; formado pela Belotur, Comtur, SMDE e sua Secretaria Adjunta de Relações Internacionais, pela Fundação de Parques Municipais, Fundação Zoo-Botânica e pela Fundação Municipal de Cultura. Nesta conformação, cabe à Belotur coordenar e executar as ações; e ao Comtur, propor diretrizes e acompanhar a implementação. Portanto, a norma atribui papel relevante para o conselho na política pública, atribuindo-lhe competências na área de formulação e do monitoramento.

O Comtur é composto por 29 membros: 11 do poder público, definidos pelo Prefeito; e 18 da sociedade civil, representando as seguintes áreas/entidades: treinamento e qualificação, ensino superior de turismo, hospedagem, alimentação, transporte, eventos, operadores e agentes de viagem, trabalhadores de turismo, comunicação e mídia, associações e grupos da sociedade civil que atuam no turismo, setor de feiras permanentes e entidades empresariais que atuam em áreas a fins. Diferentemente dos outros dois conselhos, neste, prevalecem os atores não estatais/governamentais (62%). A presidência do conselho será exercida por membro do poder público escolhido pelo Prefeito, e a vice-presidência por representante da sociedade civil, eleito entre membros efetivos. As regras para deliberações devem ser definidas no Regimento Interno, que não está disponível.

Em Fortaleza encontramos, vinculados à SDE, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico (CMDE) e o Fórum das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico foi criado em 2014, a partir da reestruturação do Conselho Consultivo para o Desenvolvimento. Este foi instituído em 2006, no âmbito do Programa de Incentivo aos

Arranjos Produtivos Locais; contudo, na ocasião, não foram especificadas sua finalidade e competências (PERDIGÃO, 2014), não constando informações sobre seu funcionamento. O CMDE passa a ser vinculado à SDE em 2014, por meio do Decreto n.13.502.

A Lei n. 10.279 de 2014, que dispõe sobre a reestruturação do Conselho Consultivo, estabeleceu que o CMDE tem caráter consultivo, e dentre suas competências estão: acompanhar o cumprimento da política municipal de desenvolvimento econômico; exercer o intercâmbio entre órgãos municipais, estaduais e federais e outros; identificar problemas, buscar soluções e propor iniciativas; propor a realização de eventos para ouvir a comunidade; identificar e divulgar as potencialidades econômicas do município. A presidência do conselho é exercida pelo Secretário Municipal do Desenvolvimento Econômico; além dele, o CMDE é formado por 21 membros, sendo: sete do executivo municipal (finanças; meio ambiente e urbanismo; cultura; turismo; trabalho, desenvolvimento social e combate à fome; planejamento; ciência, tecnologia e inovação), um do legislativo municipal, um do executivo estadual, quatro instituições de ensino, Banco do Nordeste, Sebrae, seis associações representativas (economistas; dirigentes lojistas; indústria; comércio; microempresas e empresas de pequeno porte; informática, telecomunicações e automação). Vê-se o predomínio de atores estatais (64%).

Em relação ao funcionamento do conselho, até o momento, não há regimento interno, informações sobre a sede, tampouco sobre as reuniões realizadas; embora notícia divulgada no sítio da prefeitura, em abril de 2015, indique que foram empossados os 22 conselheiros. Segundo a SDE, o CMDE está em “stand by” em virtude da mudança de governo. Interessante notar que nenhuma menção ao conselho é feita no sítio da secretaria.

Em contraste, o Fórum das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte aparece no sítio oficial no menu “outros serviços”. Segundo o Decreto n. 13.186 de 2013, o fórum constitui “instância governamental municipal competente para cuidar dos aspectos relativos ao tratamento diferenciado e favorecido dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte” (PREFEITURA DE FORTALEZA, 2013b, p. 1). Dentre suas atribuições estão: regulamentar e implementar do estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, juntamente com órgãos governamentais competentes; propor e acompanhar as políticas do setor; integrar atores setoriais; articular as diversas políticas voltadas ao setor.

O fórum é formado por 23 membros: três de órgãos do governo estadual (desenvolvimento econômico, trabalho, comércio exterior); seis representantes do governo municipal (finanças, turismo, planejamento, cultura, ciência e tecnologia, juventude); oito associações representativas [profissionais de contabilidade (sindicato e conselho), Federação Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, Fecomércio, Federação das Indústrias, Dirigentes Lojistas (estado e município), Jovens Empresários]; três bancos (do Brasil, CEF, do Nordeste); Câmara Municipal; Rede de Incubadoras de Empresas do Ceará; e Sebrae. Neste caso, há maior equilíbrio entre atores sociais (43%) e governamentais (43%). O fórum é presidido pelo secretário da SDE.

A estrutura do fórum é organizada em comitês temáticos: desoneração e desburocratização, comercialização, tecnologia da informação, investimento e financiamento, informação e capacitação, compras governamentais. O trabalho realizado deve ser publicizado mensalmente em reuniões plenárias públicas, “com a finalidade de apresentar as políticas públicas implementadas e os resultados alcançados pelos Comitês Temáticos” (PREFEITURA DE FORTALEZA, 2013b, p. 3). O decreto não aborda regras para a tomada de decisão e não há registro de regimento interno. A última notícia produzida pela Prefeitura sobre o fórum data de agosto de 2016, é feito um relato da 6ª reunião, na qual foi discutida a regulamentação da Lei Municipal das Micro e Pequenas Empresas de Fortaleza e seu programa de Compras Governamentais.

Em Porto Alegre, identificamos três espaços formais de concertação relacionados ao Inovapoa: o Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia de Porto Alegre (Comcet), o Comitê Municipal de Economia Criativa (CMEC) e o Fórum Permanente de Dirigentes das Instituições de Ensino Superior de Porto Alegre (Fórum das IES).

O Comcet foi criado em 1996, por meio da Lei Complementar n. 367, como “órgão de participação direta da comunidade na administração pública”, vinculado ao Gabinete do Prefeito (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 1996, p.1). Entre suas atribuições estão: formular, avaliar e fiscalizar políticas públicas de desenvolvimento técnico-científico; colaborar na articulação das ações entre vários organismos públicos e privados envolvidos na política de ciência e tecnologia; promover a geração e difusão de conhecimento e tecnologia. Em 2001 foi publicado o Regimento Interno, mantendo as bases estabelecidas na lei de criação. As duas normas destacam a centralidade da organização da Conferência Municipal de Ciência e Tecnologia entre as atividades do Comcet.

Em relação a composição, a lei determina que “a maioria de seus membros” seja vinculada à “comunidade científica e à sociedade civil organizada”. Nesse sentido, o conselho é formado por 23 membros, sendo: sete representantes do Executivo municipal (indicados pelo Prefeito); um do governo do estado (da área de ciência, tecnologia e inovação); um indicado pela UFRGS e um pela PUCRS; e 13 representantes da comunidade científica e da sociedade civil eleitos pela Conferência Municipal de Ciência e Tecnologia (56% dos membros). O presidente do conselho e o vice são eleitos entre os membros. As deliberações são tomadas em Sessões Plenárias, realizadas mensalmente, por maioria absoluta. As sessões, diferentemente dos conselhos vistos até então, são fechadas: “reservadas ao Conselheiros do COMCET e ao Secretário Executivo” (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2001, p. 6). Excepcionalmente, e a convite, poderão participar das sessões, órgãos e entidades que tenham competência e/ou conhecimento relacionados a área.

O Comitê Municipal de Economia Criativa foi instituído em 2013 pelo Decreto n. 18.422, seu objetivo seria “estabelecer diretrizes para o desenvolvimento de atividades de economia criativa, mediante estudo cultural, econômico e social” (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2013b, p. 1). Entre suas competências estava a formulação do Plano Municipal de Economia Criativa, lançado em 2014. A composição estabelecida no Decreto n. 18.422 era a seguinte: 11 órgãos do executivo municipal, um do legislativo municipal, 13 associações setoriais e representativas, Comcet, Sebrae, seis instituições de ensino, duas empresas. A coordenação do comitê foi delegada ao Inovapoa. Ainda em 2013, foi publicado o Decreto n. 18.492 que incluiu mais três atores: a agência de desenvolvimento do governo do estado, a empresa municipal de processamento de dados e o Conselho Municipal de Cultura; totalizando 38 membros de variadas organizações. Não identificamos a publicização de regimento interno, assim, não há dados sobre os processos decisórios internos.

O terceiro espaço de concertação identificado em Porto Alegre é o Fórum das IES foi criado em 2015, por meio do Decreto municipal n. 19.000. Entre seus objetivos gerais estão: definir e promover ações inovadoras para o desenvolvimento do município; desenhar e desenvolver o Sistema Local de Inovação; discutir os impactos da implementação das inovações; fomentar iniciativas inovadoras, a partir das necessidades e potencialidades locais. A norma determina que o Fórum passará a ser o meio de interlocução entre as IES e a Prefeitura, por meio do Inovapoa. Ainda em 2015, foi publicado o Decreto n. 19.125, que aprova o regimento interno e acrescenta outros objetivos, como: promover a participação de entidades civis em eventos da área de ciência, tecnologia e inovação; e articular ações entre atores públicos e privados, envolvidos na política de ciência, tecnologia e inovação.

O Fórum é formado pelas instituições de ensino sediadas em Porto Alegre que aderiram formalmente (cumprindo condições de admissão) e pelo coordenador geral do Inovapoa. O regimento cria quatro categorias de membros: fundadores, credenciados, beneméritos e colaboradores; somente as duas primeiras podem votar, ser elegíveis ao Comitê Gestor e à presidência do fórum, os demais integram somente por indicação e aprovação dos membros. A instância de gestão é o Comitê Gestor, formado por presidente, primeiro e segundo vice e um secretário, todos eleitos pelo Fórum. As decisões são tomadas em reuniões, que devem ser publicizadas, assim como as deliberações.

Além desses, encontramos um mecanismo de governança pontual na elaboração da Estratégia de Resiliência de Porto Alegre, consubstanciada no documento Desafio Porto Alegre Resiliente. Este apresenta os fundamentos, metodologia, estratégias e propostas voltadas a adaptar a cidade aos desafios contemporâneos. Resiliência “é a capacidade de indivíduos, comunidades, instituições, empresas e sistemas dentro de uma cidade de sobreviver, adaptar-se e crescer, independente dos tipos de estresses crônicos e choques agudos que vivenciam” (PORTO ALEGRE RESILIENTE, sd2).

O processo de formulação da iniciativa envolveu “mais de 500 pessoas” entre “representações das comunidades, da sociedade civil organizada, das esferas municipais e estaduais do poder público, de universidades e do empresariado local” (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2014b, p. 40). Sucintamente, o processo foi operacionalizado da seguinte forma. Foi capitaneado por um Núcleo Estratégico formado pela Prefeitura, pela ONG Centro de Inteligência Urbana, pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Desastres Ambientais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e pela Assembleia Legislativa. Este núcleo promoveu encontros com atores sociais com vistas a definir os rumos dos trabalhos. Neste processo, foi criada a Rede de Referência, também composta por diferentes atores (não especificados), com o objetivo analisar e avaliar as decisões tomadas, oferecendo um “segundo olhar”. Grupos de Trabalho foram constituídos para pesquisar e discutir cada área foco do planejamento: mobilidade humana, diversificação da economia, regularização fundiária, bem viver e riscos. A sensibilização dentro da gestão municipal ficou a cargo do GT PMPA, instituído pelo Prefeito e com representantes de secretarias municipais (não especificadas). As comunidades das regiões administrativas da cidade foram agregadas nas redes Locais de Resiliência, que contribuíram com a ampliação do conhecimento acerca das necessidades e potencialidades locais.

A partir desta descrição temos um panorama dos mecanismos de governança, em sua maioria formais, que interferem nos campos de atuação das organizações estudadas. São oito mecanismos ao todo, dos quais quatro não possuem (ou não divulgaram) regimentos internos, que explicitem as regras de seus processos decisórios. Nesta situação estão os dois mapeados em Fortaleza, o conselho de turismo de BH e o de economia criativa de POA. A carência de normatização aponta fragilidade institucional, sugerindo que a instância não logrou concretizar seu funcionamento, ou, em caso contrário, que os processos decisórios não são transparentes e, assim, de difícil acompanhamento e controle.

Observando os campos de políticas nos quais atuam os mecanismos abordados, temos o seguinte. Em desenvolvimento econômico, dois municípios criaram conselhos, Belo Horizonte e Fortaleza. Este ainda formou um Fórum, na mesma área, com um foco preciso: as pequenas empresas. Tal direcionamento condiz com os dados sobre a estrutura e as políticas da SDE-FOR: fortemente voltadas ao pequeno empreendedor e grupos vulneráveis. Em Belo Horizonte, além do citado, encontramos espaços de concertação na área do planejamento urbano e do turismo. Com isso, dois campos de atuação da SMDE-BH, trabalho e emprego e relações internacionais, não contam com participação formal de atores sociais. Em Porto Alegre, três campos: economia criativa, ciência e tecnologia e inovação; áreas nas quais o Inovapoa desenvolve ações.

No que tange a relação com as secretarias, em Belo Horizonte, os três espaços estão vinculados à SMDE, o Codecom, consta, inclusive, no organograma. O mesmo se dá em Fortaleza, onde o Fórum das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte é apresentado no sítio como “serviço”. Em Porto Alegre, somente o Comitê de Economia Criativa possuiu vinculação com o Inovapoa.

Examinando a partir da pluralidade de atores, nota-se a intersetorialidade com demais órgãos do executivo municipal: todos os mecanismos de governança investigados preveem este tipo de interação; nesta categoria estão

35% de todos os membros¹. Ainda no Estado, cinco incluem representantes do legislativo municipal; o mesmo se dá em relação ao governo estadual, presente na composição de cinco mecanismos. De resto, universidades, associações representativas setoriais e profissionais, empresas (primordialmente dos setores da indústria e serviço), bancos, organizações não governamentais, etc.... uma ampla gama de atores inseridos nos processos decisórios das políticas de desenvolvimento local.

Por fim, os espaços de concertação possuem competência para interferir em uma extensa gama de questões, principalmente, formulação de normas e políticas, monitoramento da implementação e articulação de atores. Além disso, têm papel relevante na divulgação de iniciativas, seja por meio de suas reuniões, seja com a realização de eventos.

Considerações finais

A longo deste *paper* buscamos compreender como os municípios têm reagido à demanda por desenvolvimento e de que forma se deram as relações com atores sociais neste processo. Partimos da constatação de que esta demanda entra nas agendas municipais no contexto econômico da globalização e institucional da descentralização; em resposta, os municípios passam a criar estruturas organizacionais voltadas à produção deste tipo de política.

As políticas produzidas se caracterizaram por campos de ação voltados, principalmente, ao crescimento econômico, incluindo aí fomento á empresas e qualificação profissional; consideradas as especificidades locais. Vimos a fragilidade da dimensão da equidade nas iniciativas; ainda muito voltadas a atividades meio e para justificações aut centradas na organização. O mesmo se deu com a dimensão da sustentabilidade: emergente nos objetivos gerais, foi-se dissipando na medida em que nos dirigíamos da ideia (objetivos) para a ação (políticas).

Elemento definidor das políticas foram os mecanismos de governança cujos fundamentos estiveram presentes desde as normas de criação das organizações. Estes espaços de concertação são variados, tendo objetivos relevantes para as políticas uma vez que envolvem formulação e implementação. Neles pudemos verificar a prevalência da intersectorialidade entre órgãos da prefeitura, a pluralidade de atores sociais, o envolvimento do estado e a ausência do governo federal.

Referências

AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas públicas**, n. 23, p. 261-286, 2001.

BEVIR, Mark. Governance as theory, practice, and dilemma. In: BEVIR, Mark. (Org). **The sage Handbook of Governance**. Los Angeles: SAGE, 2013. p.1-16.

COELHO, Franklin Dias. **Desenvolvimento econômico local no Brasil: as experiências recentes num contexto de descentralização**. Santiago: CEPAL- Projeto Desarrollo econômico local y descentralización em America Latina, 2000. 52p.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364p.

DOCAMPO, Manuel García. El desarrollo local en el marco de los procesos de globalización. In: DOCAMPO, Manuel García (org). **Perspectivas teóricas en Desarrollo Local**. La Coruna: Netbiblo, 2007. p. 1-37.

EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. 401 p.

¹ Não contabilizado o Fórum das IES.

GARCIA, Sandro Rudiant; WOLFFENBÜTTEL, Rodrigo Foresta; DILÉLIO, Rodrigo Campos. Construção de instâncias de ação e debate sobre desenvolvimento no Rio Grande do Sul. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 11, n. 21, p. 201-224, 2014.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy**. London: SAGE, 2014. 231 p.

KLEIN, Juan-Luis. Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. **EURE** (Santiago), v. 31, n. 94, p. 25-39, 2005.

LIMA, Luciana Leite, VOLL, Vera; KAMEL, Roberto Chafick Abu. A política de turismo em Belo Horizonte: gestão e arranjo institucional. In: VII Seminário da ANPTUR, 2010, São Paulo. **Anais ...** São Paulo: UAM, 2010.

PERDIGÃO, Luiza. **Participação social no município de Fortaleza**: diagnóstico acerca do funcionamento dos conselhos municipais. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza/Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), 2014.

PORTO ALEGRE RESILIENTE. O que é resiliência? **Porto Alegre Resiliente** [sítio]. Porto Alegre, sd2. Disponível em: <<http://www.portoalegreresiliente.org/o-que-e-resiliencia/>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

PORTO ALEGRE RESILIENTE. Retrospectiva: implantação da estratégia de resiliência marca ação em 2016. **Porto Alegre Resiliente** [sítio]. Porto Alegre, sd1. Disponível em: <<http://www.portoalegreresiliente.org/retrospectiva-implantacao-da-estrategia-de-resiliencia-marca-acao-em-2016/>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Decreto nº 13.697, de 1 de setembro de 2009. Aprova o regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico- CODECOM. **Diário oficial do Município – DOM**, Belo Horizonte, MG, 1 set. 2009. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1004426>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Desenvolvimento. **Prefeitura de Belo Horizonte** [sítio]. Belo Horizonte, sd. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=smde>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Lei nº 10.101, de 14 de janeiro de 2011. Altera a Lei nº 9.011/05 e dá outras providências. **Diário oficial do Município – DOM**, Belo Horizonte, MG, 15 jan. 2011. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1050918>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO. SECRETARIA AJUNTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO- CODECOM. **CODECOM. Prefeitura de Belo Horizonte** [sítio]. Belo Horizonte, sd2. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=codecom>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. SECRETARIA MUNICIPAL DE ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E INFORMAÇÃO. Lei nº 10.690, de 27 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - para o quadriênio 2014-2017. **Diário Oficial do Município – DOM**, Belo Horizonte, MG, 28 dez. 2013. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/pesquisaCidadao.do?method=Pesquisar>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

PREFEITURA DE FORTALEZA. Canal Desenvolvimento econômico. **Prefeitura de Fortaleza** [sítio]. Fortaleza, sd. Disponível em: <<https://desenvolvimentoeconomico.fortaleza.ce.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

PREFEITURA DE FORTALEZA. Decreto nº 13.186, de 19 de julho de 2013. Institui o Fórum das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte de Fortaleza, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, CE, 19 jul. 2013b. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/decreto/2013/1319/13186/decreto-n-13186-2013-institui-o-forum->>

[das-microempresas-e-empresas-de-pequeno-porte-de-fortaleza-e-da-outras-providencias](#)>. Acesso em: 21 jun. 2017.

PREFEITURA DE FORTALEZA. Lei nº 10.095, de 27 setembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) de Governo do Município de Fortaleza, para o quadriênio 2014/2017. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, CE, 9 out. 2013a. Disponível em: < https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/Planej_Monitoramento/3PPA-2014_2017_Lei.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

PREFEITURA DE FORTALEZA. Lei nº 8.283, de 30 de junho de 1999. Cria a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE), na forma que indica, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, CE, 30 jun. 1999. Disponível em: < http://cmfor.virtuaserver.com.br:8080/sapl/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=2271>. Acesso em: 09 mai. 2017.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. CONSELHO MUNICIPAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA- COMCET. Regimento Interno. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, 7 ago. 2001. Disponível em: < http://www2.portoalegre.rs.gov.br/comcet/default.php?p_secao=10>. Acesso em: 15 jun. 2017.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Decreto nº 18.422, de 9 de outubro de 2013. Institui o Comitê Municipal de Economia Criativa (CMEC), dispoendo sobre sua composição e atribuições. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, 9 out. 2013b. Disponível em: < <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000033664.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SEC TI=TEXT>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Desafio Porto Alegre resiliente**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2014b. Disponível em: < http://www.portoalegreresiliente.org/downloads/estrategia_de_resilincia_de_porto_alegre.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2017.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. GABINETE DE INOVAÇÃO E TECNOLOGIA ... [et al.]. **Fórum das Instituições de Ensino Superior de Porto Alegre**: Fórum das IES. Porto Alegre, RS: Inovapoa, 2015. Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/inovapoa/usu_doc/cartilha_ies.pdf:. Acesso em: 02 abr. 2017.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. GABINETE DE INOVAÇÃO E TECNOLOGIA. **Porto Alegre Criativa**. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre/, Gabinete de Inovação e Tecnologia, 2014a. Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/inovapoa/usu_doc/poa_criativa_vweb.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2017.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Inovapoa. **Prefeitura de Porto Alegre** [sítio]. Porto Alegre, sd. Disponível em:< <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/inovapoa/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Lei nº 10.705, de 30 de junho de 2009. Cria o Gabinete de Inovação e Tecnologia - Inovapoa/GP, cria e inclui cargos em comissão e funções gratificadas no Quadro de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas da Administração Centralizada do Anexo III da Lei nº 6.309, de 28 de dezembro de 1988, e alterações posteriores, e dá outras providências. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, 30 jun. 2009. Disponível em:< <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030499.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SEC TI=TEXT>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Lei nº 11.474, de 2 de setembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio de 2014 a 2017 e dá outras providências. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, 2 set. 2013a. Disponível em:< http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/ppa_2014-2017-quarta_atualizacao.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2017.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. SECRETARIA DE GOVERNO. Lei Complementar nº 367, de 8 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia de Porto Alegre- COMCET. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, 10 jan. 1996. Disponível em:< http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/comcet/usu_doc/lei_complementar_367.pdf>. Acesso em 26 jun. 2017.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia as Letras, 2010. 461 p.

TAPIA, Jorge Ruben Biton. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 1, p. 132-139, 2005.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. **Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)/ Deutsche Gesellschaft Für Technishche Zusammenarbeit (GTZ)**. Santiago, 2000. 51 p.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. **Investigaciones regionales**, n. 11, p. 183-210, 2007.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. **Apuntes del CENES**, v. 28, n. 47, p. 117-132, 2009.

WILSON, Robert H. Understanding Local Governance: an international perspective. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 51-63, 2000.