

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Ciências Econômicas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

Renata Pedretti Moraes Furtado

**Belo Horizonte e sua metrópole, possibilidades de desenvolvimento – um olhar
sobre os atores institucionais e suas relações.**

Belo Horizonte

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Ciências Econômicas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

Renata Pedretti Morais Furtado

**Belo Horizonte e sua metrópole, possibilidades de desenvolvimento – um olhar
sobre os atores institucionais e suas relações.**

Tese apresentada à Banca Examinadora
para fins de Titulação como Doutor em
Administração no Centro de Pós-Graduação
e Pesquisas em Administração, da
Faculdade de Ciências Econômicas, da
Universidade Federal de Minas Gerais –
UFMG.

Prof. Orientador: Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff

Belo Horizonte

2017

Ficha Catalográfica

F992b Furtado, Renata Pedretti Morais.
2017 Belo Horizonte e sua metrópole, possibilidades de desenvolvimento [manuscrito] : um olhar sobre os atores institucionais e suas relações / Renata Pedretti Morais Furtado. – 2017.
205 f. : il., tabs.

Orientador : Ivan Beck Ckagnazaroff.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.
Inclui bibliografia (f. 191-203) e apêndices.

1. Políticas públicas – Belo Horizonte (MG) – Teses.
2. Belo Horizonte, Região Metropolitana de (MG) – Condições econômicas – Teses. I. Ckagnazaroff, Ivan Beck . II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. III. Título.

CDD: 338.98151

Elaborada pela Biblioteca da FACE/UFMG – NMM/045/2017



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

ATA DA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO da Senhora **RENATA PEDRETTI MORAIS FURTADO**, REGISTRO Nº 179/2017. No dia 11 de maio de 2017, às 13:30 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 04 de maio de 2017, para julgar o trabalho final intitulado "**Belo Horizonte e sua metrópole, possibilidades de desenvolvimento - um olhar sobre os atores institucionais e suas relações**", requisito para a obtenção do **Grau de Doutor em Administração**, linha de pesquisa: **Estudos Organizacionais e Sociedade**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à candidata para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

APROVAÇÃO;

() APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA (NÃO SUPERIOR A 90 NOVENTA DIAS);

() REPROVAÇÃO.

O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 11 de maio de 2017.

NOMES

ASSINATURAS

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff
ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Alexandre Queiroz Guimarães
(Fundação João Pinheiro/MG)

Prof^a. Dr^a. Flávia de Paula Duque Brasil
(Fundação João Pinheiro/MG)

Prof. Dr. Gustavo Melo Silva
(Universidade Federal de São João Del Rei/MG)

Prof. Dr. Roberto Luís de Melo Monte-Mór
(CEDEPLAR/UFMG)

**“ O correr da vida embrulha tudo,
A vida é assim: esquentada e esfria,
Aperta e daí afrouxa,
Sossega e depois desinquieta,
O que ela quer da gente é coragem.
O que Deus quer é ver a gente
Aprendendo a ser capaz
De ficar alegre a mais,
No meio da alegria,
e ainda mais alegre
ainda no meio da tristeza!
A vida inventa!
A gente principia as coisas,
No não saber por que,
E desde aí perde o poder de continuação
Porque a vida é mutirão de todos,
Por todos remexida e temperada.
O mais importante e bonito, do mundo, é isto:
Que as pessoas não estão sempre iguais,
Ainda não foram terminadas,
Mas que elas vão sempre mudando.
Afinam e desafinam. Verdade maior.
Viver é muito perigoso, e não é não.
Nem sei explicar estas coisas.
Um sentir é o do sentente, mas outro é do sentidor.”
Guimarães Rosa
(Fragmentos do Livro “Grande Sertão Veredas”)**

Dedico:
Deus por cada novo amanhecer,
Minha filha Mariana, que me faz sonhar todos os dias,
Meu marido Celso, companheiro de estrada, sonhos e lutas,
Minha mãe Marly, conselheira e mãe amorosa, me fortalecendo sempre,
Minha irmã Danielle, dedicada amiga de todas as horas,
Meu pai Waldyr (in memoriam) exemplo de persistência e pai zeloso.

Agradecimentos

Paciência, Persistência e Fé, um exercício que temos que aprender todos os dias, para sempre....

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, pelas valiosas orientações, pelos ensinamentos e por sua atenção em todo o percurso do doutorado.

Agradeço aos professores que tive no doutorado no CEPEAD, exemplos de persistência, de ânimo e coragem no longo caminho do saber.

Agradeço aos professores que tive no CEDEPLAR, novos direcionamentos durante o doutorado.

Agradeço a Universidade Federal de Lavras – UFLA e aos professores e técnicos do DAE, pela possibilidade de cursar o doutorado durante quatro anos.

Resumo

A relevância da discussão sobre desenvolvimento local e políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento constitui-se nos dias atuais como a grande tônica na busca da definição de novos rumos para os municípios brasileiros, principalmente diante das complexidades relacionadas aos níveis de desigualdade, pobreza, níveis crescentes de desemprego, fragilidade econômica, problemas ambientais graves. Tais questões se apresentam no dia a dia das cidades e se tornam difíceis de serem resolvidas.

A pesquisa visou compreender o papel das instituições públicas e privadas como fator de desenvolvimento no município de Belo Horizonte. Buscou-se analisar as iniciativas de desenvolvimento local das instituições investigadas, verificando o grau de interação entre os atores institucionais. Percebeu-se a partir do percurso teórico adotado e pelas pesquisas realizadas com as instituições que o enfrentamento dessas questões não se viabiliza estritamente no âmbito municipal, mas demanda esforços de um processo que envolva os municípios do entorno com um planejamento e gestão integrados. Neste sentido, coloca-se a relevância do processo de desenvolvimento local e das políticas públicas de desenvolvimento local em âmbito metropolitano. É necessário que os planos de desenvolvimento local se integrem e se articulem em um plano metropolitano que se apresenta como o norteador do processo. Portanto, pensar o desenvolvimento local de grandes cidades significa pensar a metrópole. As instituições pesquisadas possuem experiência em estudos de desenvolvimento local e possuem capacitação técnica e recursos para tanto. As parcerias são ainda escassas e atendem aos objetivos de otimização de custos e promoção das ações. Como principais desafios para Belo Horizonte diante de uma agenda de desenvolvimento local destacou-se a compatibilidade entre as necessidades da sociedade e a capacidade do Estado na busca de otimização do orçamento, o monitoramento dos Planos estratégicos de desenvolvimento e identificar novas oportunidades de investimentos em Belo Horizonte. A presença e a participação ativa das instituições públicas e privadas podem promover um ambiente com maiores condições para o enfrentamento das dificuldades e a construção do processo de desenvolvimento local/metropolitano duradouro e legítimo.

Palavras-chave: Desenvolvimento local, instituições, políticas públicas, Belo Horizonte, Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Abstract

The relevance of the discussion on local development and public policies to encourage development is nowadays as the main focus in the search for the definition of new directions for Brazilian municipalities, especially in face of the complexities related to the levels of inequality, poverty, increasing levels of unemployment, economic fragility, serious environmental problems. Such questions arise in the day to day of cities and become difficult to be solved. The research aimed to understand the role of public and private institutions as a development factor in the city of Belo Horizonte. The aim was to analyze the local development initiatives of the institutions investigated, verifying the degree of interrelation between institutional actors. It was perceived from the theoretical course adopted and from the research done with the institutions that the confrontation of these issues is not feasible strictly in the municipal scope, but demands efforts of a process that involves the municipalities of the surroundings with an integrated planning and management. In this sense, the relevance of the local development process and local development public policies in metropolitan scope. It is necessary that the local development plans integrate and be articulated in a metropolitan plan that presents itself as the guiding force of the process. Therefore, thinking about the local development of big cities means thinking about the metropolis. The researched institutions have experience in local development studies and have technical training and resources to do so. Partnerships are still scarce and meet the objectives of optimizing costs and promoting actions. As the main challenges for Belo Horizonte in the face of a local development agenda, it was highlighted the compatibility between the needs of society and the State's capacity to seek budget optimization, monitoring strategic development plans and identifying new investment opportunities in Belo Horizon. The presence and the active participation of the public and private institutions can promote an environment with greater conditions to face the difficulties and the construction of the process of local / metropolitan development lasting and legitimate.

Keywords: local development, institutions, public policies, Belo Horizonte, metropolitan Region of Belo Horizonte.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

1) LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01: Mapa da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH.....	106
FIGURA 02: Estrutura geral de coordenação do PDDI – RMBH.....	119
FIGURA 03: Eixos temáticos de integração.....	120
FIGURA 04: O Processo de Planejamento de Belo Horizonte.....	127

2) LISTA DE QUADROS

QUADRO 01: Entrevistas realizadas.....	102
QUADRO 02: As instituições e o desenvolvimento local.....	143

LISTA DE SIGLAS

Agência RMBH - Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

ACMinas - Associação Comercial e Empresarial de Minas Gerais

BB - Banco do Brasil

BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

BHTrans - Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CDL/BH - Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte

CEAG - Centro de Assistência Gerencial de Minas Gerais

CEBRAE Nacional - Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa

CEDEPLAR - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG

CEF - Caixa Econômica Federal

CIEMG - Centro Industrial e Empresarial de Minas Gerais

CODECOM - Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano

CODEMIG - Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais

COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais

INDI - Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FJP - Fundação João Pinheiro

FECOMÉRCIO - Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Minas Gerais

FEDERAMINAS - Federação das Associações Comerciais, Industriais, Agropecuária e de Serviços do Estado de Minas Gerais

FAEMG - Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais

FAPEMIG - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais

FIEMG - Federação das Indústrias de Minas Gerais

OCEMG - Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de interesse público

PIB - Produto Interno Bruto

PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa

SEDRU - Secretaria do Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana

SMADE - Secretaria Municipal Adjunta de Desenvolvimento Econômico

SEPLAG - Secretaria do Estado de Planejamento e Gestão

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

1. Introdução.....	14
1.1.Problema de Pesquisa e sua relevância.....	18
1.2.Objetivos da Pesquisa.....	24
2. Desenvolvimento Local.....	25
2.1.Desenvolvimento: um breve histórico.....	25
2.2.Considerações acerca do termo desenvolvimento.....	30
2.3.Percurso teórico sobre desenvolvimento local.....	41
2.4.Instituições e o Desenvolvimento Local.....	47
2.5.Desenvolvimento Local – o debate atual: conceitos e experiências	49
2.6.Trajetória do desenvolvimento local no Brasil.....	60
2.7.Administração Pública Municipal e o Desenvolvimento Local.....	63
3. Políticas Públicas de Desenvolvimento Local.....	71
3.1.Políticas Públicas: Conceito e Noções Gerais.....	71
3.2.Políticas Públicas de incentivo ao desenvolvimento local.....	80
3.3.Governança e Redes: novas possibilidades na condução do desenvolvimento local.....	88
4. Metodologia.....	96
4.1.Tipo de Pesquisa.....	96
4.2.O método da Pesquisa: Estudo de Caso.....	98
4.3. Opção pelo caso único e coleta de dados.....	100
4.4.Limitações da Pesquisa.....	104
5. Contexto da Pesquisa.....	105
5.1.O município de Belo Horizonte – o local na metrópole.....	105
5.2.Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI.....	115
5.3. Planejamento Estratégico de Belo Horizonte – 2030.....	125
5.4.As Instituições pesquisadas: Breve Apresentação.....	131
5.5.Prefeitura.....	132
5.5.1. Secretaria Municipal de Planejamento.....	132
5.5.2. Secretaria Municipal Adjunta de Desenvolvimento Econômico.....	132
5.5.3. Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano.....	133
5.6.Sebrae/MG.....	134
5.7.Fiemg.....	135
5.8.Instituto Horizontes.....	136
5.9. UFMG/CEDEPLAR.....	137
5.10.Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH.....	137
5.11.Conselho de Desenvolvimento Metropolitano.....	138
5.12.CODEMIG.....	139
5.13.INDI.....	139
5.14.SEPLAG.....	140
5.15.BDMG.....	141
5.16.João Pinheiro.....	142
6. Análise e Discussão dos Dados.....	146

7. Considerações Finais e Agenda para novos trabalhos.....	184
8. Referências Bibliográficas.....	191
Apêndice 01 – Roteiro de Entrevistas.....	204

1. INTRODUÇÃO

As ideias de desenvolvimento, políticas públicas de desenvolvimento têm sido alvo de vários estudos no Brasil, especialmente nas duas últimas décadas. De fato, tais temas se tornam, sobretudo mais evidentes diante das mudanças econômicas e sociais presentes na sociedade brasileira. O cenário socioeconômico brasileiro retrata situações de ambiguidade, ao mesmo tempo em que se combinam situações de crescimento, geração de emprego, busca pela eficiência e produtividade, persistem níveis de desigualdade, desemprego e descompassos entre a macro e microrregiões brasileiras, conforme salientam Luna e Klein (2012).

Sem dúvida, esse fato adverte e anuncia mudanças nas conjunturas nacional e internacional e vêm determinando a necessidade de se pensar novas formas de atuação, tanto para o mercado quanto para o Estado. Na verdade, isto demanda dos governos posturas diferenciadas, focando em resultados que sejam produto de uma construção conjunta entre governos e sociedade civil organizada, sedimentados em técnicas e ferramentas de gestão capazes de aprimorar a formulação de políticas públicas.

A retomada da discussão em torno do tema do desenvolvimento local como política pública vem no cerne da revalorização do local efetivada no contexto dos processos de globalização e de ajuste produtivo que ocorreram no início do século XXI (MARQUES et al., 2008).

Vitte (2006) ao remeter-se a Cocco e Galvão (2001), destaca que no Brasil, no início do século XXI, o local parece constituir-se no argumento central da definição de novos rumos das políticas públicas ativas de desenvolvimento econômico e social. Do Rio Grande do Sul ao Rio de Janeiro, do ABC Paulista ao Ceará, do BNDES à Caixa Econômica Federal passando por instituições como FINEP, SEBRAE há uma multiplicação generalizada de projetos, pesquisas, seminários e experiências que visam ao desenvolvimento local.

A relevância dessa discussão não é diferente em relação a Belo Horizonte/MG. Belo Horizonte a exemplo do que ocorreu em outras partes do país, foi palco de um intenso dinamismo demográfico impulsionado pela busca de emprego e melhoria nas condições

de vida, além da fragilidade econômica e de baixa capacidade dos polos regionais do interior do estado em estancar os fluxos de pessoas. Estas transformações criaram diversos passivos econômicos, ambientais, territoriais, difíceis de serem resolvidos (SATHLER, 2012).

O autor salienta ainda que os dados do censo de 2000 apontaram para um arrefecimento no ritmo de crescimento da RMBH que deixou de ser um local privilegiado para a chegada de imigrantes, sobretudo no município de Belo Horizonte devido ao custo de vida alto. Essas tendências evidenciam a necessidade de se repensar as políticas públicas de desenvolvimento, especialmente em projetos de infraestrutura e novos empreendimentos.

Marques et. al (2008) advertem que as ações e estratégias de desenvolvimento local no Brasil ocorrem em um espaço herdado que é constituído por uma história local, um padrão de organização do território, de força de trabalho, de vocações econômicas e também de desigualdades sociais. Dessa forma, as políticas de indução do desenvolvimento devem apresentar dois pontos fundamentais: o primeiro refere-se à capacidade de reduzir as desigualdades sociais e melhorar as condições de vida das classes trabalhadoras e dos estratos mais vulneráveis e em segundo lugar à capacidade de ampliar o direito à cidade para todos.

A participação de diversos atores locais sejam estes públicos, privados ou sociais de forma articulada servem de base para impulsionar o desenvolvimento local, conforme salienta Vásquez Barquero (1988). Fauré e Hasenclever (2005) mostram a necessidade de iniciativas concertadas entre as prefeituras, sociedade, empresários como forma de buscar a harmonização, a integração e a racionalização para solução de problemas no âmbito do desenvolvimento local. Para Kronemberger (2011) a formação de parcerias e alianças estratégicas é fundamental ao desenvolvimento local, sendo que os esforços e recursos são direcionados para a realização de ações prioritárias e comuns àquela realidade. Para tanto, a integração e uma atuação conjunta do Estado, empresariado, sociedade civil que tende a potencializar as ações. A partir dessa constatação, verifica-se a necessidade do papel coordenador do Estado na busca pela formação das redes de colaboração compostas por empresários, sindicatos, organizações comunitárias, instituições que favoreçam a coordenação e promoção das iniciativas locais.

Pretende-se estudar o desenvolvimento local e as políticas públicas de desenvolvimento do município de Belo Horizonte e sua região metropolitana. Para esse trabalho optou-se por adotar a abordagem de desenvolvimento local. As experiências locais de desenvolvimento têm sido alvo de trabalhos acadêmicos relevantes (SPINK, 2001; DOWBOR, 1999). Percebe-se que o avanço da descentralização política através de maior participação da população (FARAH, 2001; FAURÉ e HASENCLEVER, 2007) e da possibilidade de sinergia entre as empresas, instituições e o Estado favorecem a formação de espaços de integração, permitindo a sustentação do processo de desenvolvimento local (LLORENS, 2001; NINACS, 2002; COMIN e FREIRE, 2009) e reforçam as noções de desenvolvimento endógeno que focaliza a atenção nos fatores produtivos como capital financeiro, mão de obra, tecnologia, pesquisa e desenvolvimento e instituições, sendo que o local ou região dotada desses fatores ou direcionada para desenvolvê-lo internamente teria melhores condições para atingir o desenvolvimento local equilibrado e de longo prazo (BUARQUE, 1999; Vásquez Barquero, 2001), no qual as inter-relações entre os diferentes atores sociais também são fundamentais (TENÓRIO 2004, SUBIRATS, 2012, PEREIRA E HERSCHMANN, 2003). Dessa forma, muitas experiências vêm sendo relatadas a partir de estudos em municípios brasileiros que mostram exemplos de formas alternativas e criativas de uma distribuição mais equânime do crescimento econômico (DENARDI et al. 2000; CATTANI e FERRANINI, 2010; VARELA e MATSUMOTO, 2012; SILVA e NEVES, 2013).

A partir de duas abordagens complementares, a abordagem de desenvolvimento local e a das políticas públicas de desenvolvimento local, a presente pesquisa tem como objetivo compreender o papel das instituições como fator de desenvolvimento do município de Belo Horizonte e de sua região metropolitana. Belo Horizonte é caracterizado por um polo concentrador de serviços e geração de emprego e que possui uma região metropolitana com trinta e quatro municípios com características diversas e muitos deles com baixo grau de integração. Com perfis diferenciados e um quadro socioeconômico e territorial extremamente desigual, há um excessivo grau de concentração das atividades econômicas em Belo Horizonte, Betim e Contagem. Em contraste, vários municípios da RMBH continuam excluídos das oportunidades e dos projetos de investimentos para os próximos anos, tais como Ribeirão das Neves, Sarzedo, Sabará, Baldim e Esmeralda (TONUCCI FILHO et al.,2015). Nas últimas

quatro décadas, Mendonça et al.(2015), mostram que em Belo Horizonte e região metropolitana se mantêm um padrão de estruturação do espaço marcado pela desigualdade socioterritorial. Há manutenção de uma urbanização precária e desigual e formação de um setor informal em função da insuficiente acumulação prévia a industrialização. Busca-se conhecer também o papel do governo municipal e estadual como indutor e articulador do desenvolvimento local e metropolitano. Em face ao exposto, apresenta-se a questão norteadora da pesquisa: como as instituições públicas e privadas contribuem para o desenvolvimento do município de Belo Horizonte e da sua região metropolitana?

A tese apresenta sete capítulos: o primeiro capítulo apresenta a introdução acerca do tema da pesquisa, com um breve contexto sobre desenvolvimento local e sobre o local a ser estudado, como também o problema de pesquisa e sua relevância, bem como os objetivos geral e específico.

No segundo capítulo será apresentado um breve histórico sobre desenvolvimento, os fundamentos teóricos do desenvolvimento local, apresentando uma performance conceitual sobre desenvolvimento local. Adicionalmente, pretende-se abordar um paralelo sobre Administração Pública e desenvolvimento local e Instituições e desenvolvimento local.

No terceiro capítulo serão abordadas as noções gerais e conceitos de políticas públicas, apresentando também as principais políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento local. A questão da governança ganha destaque como tema transversal à efetividade das políticas públicas.

O quarto capítulo apresenta os procedimentos metodológicos adotados para a execução da pesquisa, bem como os métodos de coleta e de análise dos dados.

O quinto capítulo faz-se uma contextualização da pesquisa, apresentando o município de Belo Horizonte e suas principais características bem como um perfil das instituições pesquisadas. Adicionalmente são apresentados dois trabalhos de grande relevância para cenário de Belo Horizonte e sua região metropolitana no tocante ao desenvolvimento local e políticas públicas de desenvolvimento local.

O sexto capítulo são expostos os resultados da pesquisa conforme a visão dos entrevistados, buscando identificar as principais linhas de atuação de cada instituição, a existência de governança e parcerias, bem como os principais desafios, a ação da gestão pública em prol do desenvolvimento. Discute-se ainda uma proposta de desenvolvimento local para Belo Horizonte e sua região metropolitana.

Por fim, o sétimo capítulo são apresentadas as considerações finais e uma agenda para futuros trabalhos, bem como as referências bibliográficas.

1.1. Problema de Pesquisa e sua Relevância

Diante das inúmeras iniciativas de desenvolvimento local e das experiências específicas das diferentes regiões e localidades brasileiras é difícil considerar uma metodologia baseada em modelos que podem não levar em conta os aspectos singulares das realidades estudadas. É importante reconhecer que a compreensão do desenvolvimento local demanda levantamentos de particularidades históricas e institucionais específicas.

Vitte (2006), destaca que a gestão do desenvolvimento local pode ser considerada através da análise das ações e estratégias de desenvolvimento implementadas por vários agentes, instituições, empresas, em especial o Estado. Essas ações e estratégias ocorrem em um espaço já existente, constituído por uma história local, um padrão de organização do território e da força de trabalho, com um grau determinado de desigualdades. Essas ações e estratégias levarão a mudanças, muitas vezes, não necessariamente as projetadas, mas alterações com algum significado para o local. No Brasil há diversas experiências em curso de estratégias de desenvolvimento local, principalmente a partir da vigência da constituição de 1988 com o fortalecimento da capacidade decisória nos níveis subnacionais de governo e a descentralização político-administrativa. Tem-se como exemplos, Itaguaí no Rio de Janeiro com as tentativas de desenvolvimento via o dinamismo do porto, conforme Muls et. al (2005), as estratégias de desenvolvimento local em Juiz de Fora, Minas Gerais, apresentada por Bastos (2007), dentre outros.

Farah (2006) ressalta que no Brasil a partir do ciclo descentralizador inaugurado com a Constituição de 1988, redefiniu-se o papel do município ao ampliar significativamente o

leque de competências, como a promoção de políticas sociais e também políticas e programas nas áreas de desenvolvimento local e meio ambiente. Para a autora, a mudança no papel dos municípios é um processo não linear, marcado por avanços e recuos. Vários problemas são mencionados pela autora como a dificuldade de governança e a falta de iniciativas para implementar políticas públicas por limitações relacionadas a rigidez derivada da burocratização de procedimentos e uma excessiva hierarquização dos processos decisórios juntamente com a falta de capacidade fiscal, que diante da escassez de recursos passa a compor uma agenda de reforma do estado no sentido de se buscar a eficiência, eficácia e efetividade, tendo em vista a importância e necessidade de aumentar a capacidade de gestão do município.

Fauré e Hasenclever (2005) afirmam que as descentralizações correspondem a novas responsabilidades econômicas atribuídas às municipalidades, como por exemplo, busca por vocações econômicas novas, produção com agregação de valores, fomento a formação de redes, associações e arranjos produtivos articuladas às transformações das atividades econômicas locais, as quais, nem sempre são possíveis em virtude da ausência de instituições especializadas para tal, como instituições de fomento ao desenvolvimento, agências de desenvolvimento local.

Lima e Simões (2009) mostram que ao longo do período iniciado após a Segunda Guerra Mundial, diversos teóricos como Albert O. Hirschman (1958), François Perroux (1967) propuseram estudar a dinâmica regional com o objetivo de entender melhor o processo de desenvolvimento econômico que não ocorre de maneira igual e simultânea em toda a parte. O processo de desenvolvimento econômico na verdade ocorre de forma irregular sendo que algumas áreas e regiões se tornam mais dinâmicas e apresentam maior potencial de crescimento em detrimento de outras.

A noção de polo de crescimento ou desenvolvimento foi desenvolvida ao longo das décadas de 1940 e 1950 por Perroux (1967). Ela se refere ao papel concentrador das empresas líderes e indústrias motrizes capazes de gerar efeitos de encadeamento e integração no processo de crescimento regional ou local. Aqui crescimento e desenvolvimento eram considerados sinônimos. O aparecimento de uma indústria nova ou mesmo grupo de indústrias ou o crescimento de uma indústria existente possui efeitos de propagação na economia através de preços, fluxos e antecipações. Essa

condição cria um clima favorável ao crescimento e ao progresso de determinado local ou região, possibilitando o surgimento de outras indústrias, mantendo assim sua função polarizadora. Perroux (1967) defende que o crescimento não surge em toda a parte ao mesmo tempo, mas possui e se manifesta com intensidades variáveis, em pontos ou polos de crescimento, propagando-se segundo vias diferentes no conjunto da economia.

Diniz (2001) mostra que paralelamente a noção de polo de crescimento, surgem novos estudos na tentativa de explicar as desigualdades regionais, como os efeitos de transbordamento e gotejamento elaborado por Hirschman (1958). Para Hirschman (1958), a questão central para o desenvolvimento é dada pela capacidade de investir que depende dos setores modernos da economia e do empreendedorismo local. Hirschman (1958) afirma que além do investimento ser responsável pela geração de capacidade produtiva e criação de renda, desempenha um papel essencial de gerador de mais investimento. Na concepção do autor, a realização dos investimentos poderiam gerar duas consequências para a estrutura produtiva, o *encadeamento para trás* que induziria a formação de indústrias fornecedoras de insumos para atender a demanda de insumos de indústrias já existentes e o *encadeamento para frente* que geraria a criação de novas indústrias que não estariam necessariamente ligadas ao produto final, mas poderiam usar os produtos como insumos em sua produção.

Segundo Hirschman (1958 citado por Lima e Simões, 2009) através dos efeitos do encadeamento para trás e o encadeamento para frente, a implantação de uma indústria mestre pode induzir o surgimento de várias outras consideradas indústrias satélites. Esse fato ocorre devido à existência de economias externas e complementariedade promovida pela indústria mestre. Quanto ao governo, seu papel deve se promover a infraestrutura social necessária para impulsionar a atividade produtiva (serviços públicos, infraestrutura, legislação) e elaborar uma estratégia de desenvolvimento, induzida e indutora, com a determinação das áreas prioritárias para o desenvolvimento.

Considerando esses teóricos percebe-se que Belo Horizonte se encaixa na categoria de polo de crescimento, conforme Perroux (1967), concentrando empresas motrizes e líderes capazes de gerar efeitos de encadeamento e integração no processo de crescimento regional ou local. Os investimentos direcionados na estrutura produtiva geraram os efeitos de encadeamento para trás e para frente, conforme Hirschman (1958)

promovendo um efeito de dinamicidade e fortalecendo Belo Horizonte como um polo de integração e propagação de desenvolvimento econômico.

Diniz (2001) baseado em (Hirshmann 1958 e Myrdal 1972), mostra que diante dos processos de polarização, há tendências ao aumento da desigualdade. Diniz (2001) destaca também os trabalhos da CEPAL que a partir de 1950, mostram a fragilidade das relações de troca, menores ganhos de produtividade e menor força da classe trabalhadora. O planejamento e a industrialização são vistos então, como fundamentais para racionalizar a ação do setor público e promover o crescimento econômico.

Diniz (2001) avalia que devido aos inúmeros problemas de planejamento e políticas de desenvolvimento regional a partir de 1970, nos Estados Unidos, Europa e América Latina houve uma reavaliação das teorias e modelos de localização e desenvolvimento regional. Isso se deu em função da falsa expectativa de que os problemas de desigualdade regional poderiam ser resolvidos no curto prazo, frustração das expectativas de solução dos problemas sociais e reação político-ideológica contra a intervenção do Estado. Diniz (2001) considera também a tecnologia como variável importante no desenvolvimento regional ou local, em virtude das mudanças no paradigma tecnológico e alterações estruturais decorrentes de uma nova onda tecnológica, especialmente da microeletrônica, do crescimento da articulação das universidades e centros de pesquisa com atividades industriais baseadas em tecnologias avançadas. A questão tecnológica pode se tornar um viés como o caso da indústria norte-americana com alto nível de desemprego em função da substituição da mão-de-obra por tecnologia, levando a uma crise de empregos nos Estados Unidos, o que pode ser considerado um paradoxo do desenvolvimento. Atrelado a essas questões, há um esforço interdisciplinar na análise do desenvolvimento regional, demonstrando a importância de variáveis não tangíveis, como a cultura local, comportamento da sociedade civil, organização das instituições e empresas, formas de cooperação que são elementos relevantes no tema do desenvolvimento regional e local.

Lemos e Diniz (2000) ressaltam que o desenvolvimento de cada país, região ou local passa a depender da capacidade de se especializar naquilo que consiga estabelecer vantagens comparativas efetivas e dinâmicas, resultantes de uma combinação de elementos locais, naturais, econômicos, sociais, culturais, políticos e institucionais,

complementares ou sistêmicos. Os autores afirmam que o sucesso econômico de cada metrópole passa a depender cada vez mais das iniciativas locais (públicas e privadas) inclusive da capacidade científica e tecnológica. Lemos e Diniz (2000) mostram que nos estudos realizados em 11 metrópoles brasileiras, Belo Horizonte se destaca pelo potencial industrial, com importantes cadeias produtivas como o setor automotivo, com grande capacidade de gerar efeitos interindustriais e expansão sistêmica.

Paralelamente ao processo de desenvolvimento local, reconhece-se que a formulação de políticas públicas tem como motivação principal tentar resolver o desenvolvimento desigual, conforme salienta Endlich (2007), tanto no Brasil como na Europa em países como Itália e Portugal. As políticas públicas se tornaram importantes intervenções durante o desenvolvimento industrial a partir das disparidades geradas pelo próprio processo. Assim as políticas públicas, durante as décadas de 1940 e 1950, baseavam-se na concessão de incentivos financeiros e fiscais que reduzissem os custos de instalação, melhoria de infraestruturas e implantação de grandes empresas. Essas ações pretendiam atrair grandes empresas e tinham como ponto importante a geração de emprego e renda. Não diferentemente, na atualidade as políticas públicas convergem para as mesmas necessidades, com um olhar para problemas como desemprego, baixa produtividade e perda de mercados, entretanto com uma estratégia de desenvolvimento local.

No Brasil, o papel dos municípios cresceu em importância, principalmente na promoção do desenvolvimento socioeconômico do seu território, da sua comunidade, tanto pela ação direta do seu aparelho administrativo, quanto pela atuação indireta, principalmente através de projetos e programas entre os municípios e outros níveis de governo, ou via parcerias com outras instituições representativas de interesses empresariais, sociais, profissionais, religiosos, culturais, associações de grupos sociais, comunidades diversas e entidades do terceiro setor, assumindo características sistêmicas. Isto reflete o fato de que as políticas e estratégias públicas municipais necessitam contemplar novas responsabilidades e desafios sociais. Assim, busca-se superar visões tradicionais de atuação centralizada, burocrática, setorializada, de forma a perceber e atuar melhor na direção da realização das reais expectativas de bem-estar de cada cidadão, da comunidade, do lugar e do território como um todo, reconhecendo uma atuação integrada e complementar, objetivando, em síntese, propiciar as condições necessárias

para uma vida com melhores condições de bem-estar (KLERING E SCHRÖEDER, 2008).

A partir desse percurso teórico, a perspectiva assumida neste trabalho é de compreender como a cidade de Belo Horizonte assume o processo de desenvolvimento, a partir do olhar institucional. No caso de Belo Horizonte, identificada inicialmente como uma cidade que se consagra como capital de Minas Gerais e polo metropolitano assume uma trajetória com seus atributos próprios, ativos relacionais e interdependentes como a existência da região metropolitana e da concentração das principais instituições que podem contribuir para a discussão sobre o desenvolvimento local.

Conforme Mendonça et al. (2015), Belo Horizonte apresenta um percurso marcado pela ação estatal e por processos de segmentação e segregação socioespacial. No final do século XIX a criação de BH como nova capital do estado foi fruto de uma ação estatal que visava a reestruturação da economia do estado após o declínio do ciclo de mineração. Tal projeto estava diretamente associado a metas desenvolvimentistas concebidas e implementadas pelo investimento do estado. Nas décadas seguintes, vários investimentos foram realizados, como instalação de distritos industriais em municípios do entorno, investimentos viários de ligação com municípios vizinhos. A partir da segunda metade da década de 1970 promoveu-se a diversificação industrial com forte aparato técnico-institucional, com ações estatais concentradas em incentivos fiscais, investimentos em infraestrutura e cessão de terrenos a indústrias como também investimentos diretos em atividades industriais e terciárias.

Nos anos recentes, conforme os autores destacam, Belo Horizonte e sua região metropolitana vêm recebendo investimentos de grande montante do governo estadual como a chamada linha verde, que liga o centro de Belo Horizonte ao Aeroporto Internacional, instalação de nova sede do governo com tentativas paralelas de criação de polos de alta tecnologia na região. Concomitantemente ao esforço estatal, os empreendimentos imobiliários de grande porte pontuam o território metropolitano.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte -RMBH insere-se atualmente em um quadro de “crescimento sem desenvolvimento”, segundo Tonucci Filho et al. (2015), com o crescimento do setor minerário regional, expansão dos serviços de engenharia e diversos

outros relacionados ao crescimento da mineração e do complexo automotivo da RMBH e em seu entorno imediato. Em contraste, vários municípios permanecem excluídos dos investimentos no processo de crescimento econômico.

Do ponto de vista de geração de empregos, Mendonça et al. (2015), definem esse momento como de modernização conservadora, em que são conjugadas diversas situações, como forte atuação do Estado em investimentos e reforço do complexo minerometalmecânico que caracteriza o conservadorismo, ao mesmo tempo que a expansão do setor automotivo e investimentos em aeronáutica, microeletrônica, semicondutores caracteriza atividades modernizadoras. No entanto, os autores alertam para os riscos de tais investimentos acabarem por acirrar as desigualdades e a exclusão na medida em que reforçam processos históricos de concentração nas áreas centrais e ao longo dos eixos viários. A questão do desenvolvimento local especialmente nessa análise tem papel primordial. Diante do contexto apresentado, o problema de pesquisa é: Como as instituições públicas e privadas contribuem para o desenvolvimento do município de Belo Horizonte e da sua região metropolitana?

1.2. Objetivos da Pesquisa

Pretende-se como objetivo geral da pesquisa analisar o papel das instituições públicas e privadas no desenvolvimento local do município de Belo Horizonte e sua região metropolitana, como forma de responder ao problema proposto.

Como objetivo específico, espera-se:

- I. Analisar as iniciativas de desenvolvimento local das instituições investigadas, verificando o grau de inter-relação entre os atores institucionais.

Para fundamentar as análises propostas, o capítulo seguinte apresenta o referencial teórico sobre desenvolvimento local, abordando os principais conceitos, bem como um breve histórico sobre o assunto. São expostos também dois temas significativos para compreensão do objeto de pesquisa: o papel da administração pública municipal no desenvolvimento local e as instituições e sua inter-relação com o desenvolvimento.

2. DESENVOLVIMENTO LOCAL

2.1. Desenvolvimento: um breve histórico

Conforme Furtado (1974), a preocupação com o processo de desenvolvimento, surge a partir da Segunda Guerra, durante a reconstrução dos países destruídos, tendo como principal objetivo o crescimento industrial. O PIB e a renda *per capita* foram os principais indicadores utilizados para medir o crescimento. Os projetos de desenvolvimento então implementados elegeram o setor industrial como principal vetor de dinamização das economias, com investimentos na concentração de capitais e na centralização de poder nas grandes corporações verticalizadas. O desenvolvimento é entendido aqui como crescimento econômico.

O desenvolvimento como crescimento econômico passou a ser questionado, conforme Furtado (2000), após a Segunda Guerra Mundial sendo que indicadores como mortalidade infantil, grau de alfabetização, incidência de enfermidades contagiosas se tornam mais evidentes, trazendo à tona a questão do bem-estar social. Ainda de acordo com Furtado (2000), a ideia de desenvolvimento como crescimento e maximização de indicadores como o PIB vai sendo progressivamente substituída por ideias ligadas às transformações do conjunto da sociedade e a satisfação das necessidades humanas.

Para Veiga (2008), até o início dos anos 1960, não se distinguia desenvolvimento de crescimento econômico, pois as poucas nações consideradas desenvolvidas tinham ocupado esse posto em função da industrialização. E as consideradas subdesenvolvidas eram as pobres que não tinham iniciado o processo de industrialização. Entretanto a partir do intenso crescimento econômico durante a década de 1950, em vários países, inclusive no Brasil, as evidências mostraram que o crescimento não se traduziu necessariamente em maior acesso da população pobre a bens materiais e culturais, muito menos melhoria ao seu acesso à saúde e à educação.

De acordo com Andrade (2002), na década de 50, a primeira geração do pensamento sobre desenvolvimento considerava o crescimento da riqueza *per capita* do país como o principal indicador e meta para alcançar o desenvolvimento. A acumulação do capital físico era visto como principal fonte de crescimento econômico. O autor salienta que

durante os anos 50, a taxa de poupança e o investimento associado em capital físico eram os principais determinantes do crescimento econômico. Entende-se por capital físico, as máquinas, equipamentos, edifícios e demais instrumentos utilizados na produção. O aumento do capital físico cresce quanto maior for a taxa de investimento.

Andrade (2002) destaca ainda que, nos países desenvolvidos, a intervenção do Estado através da programação e planejamento era amplamente aceita, em função dos efeitos do rápido crescimento proporcionado pela reconstrução do capital físico do Plano Marshall na Europa. Nos países em desenvolvimento, a intervenção estatal era bem mais rigorosa com propostas de mudanças estruturais. O Estado era considerado o principal agente nesse processo e, portanto, assumiu a coordenação e implementação de políticas industriais, de substituição de importações e de alocação de recursos externos ou não, coordenadas e implementadas pelo Estado através do Planejamento.

É importante destacar, conforme Andrade (2002), que essa configuração do Estado relegava os outros atores sociais nas políticas de desenvolvimento a um papel secundário, ou seja, era função do Estado à alocação de recursos, a definição dos rumos da economia.

Segundo Andrade (2002), a segunda geração do pensamento sobre desenvolvimento se apresenta a partir da década de 70 até o início dos anos de 1990. O aparecimento da segunda geração do pensamento sobre o desenvolvimento ocorre a partir de duas questões centrais: primeiramente as falhas de governo que beneficiavam muitas vezes grupos de interesse, nem sempre com o foco no bem estar social e a constatação de que a acumulação de capital físico não obrigatoriamente determina o crescimento econômico. Destacou-se o papel do capital humano na determinação do crescimento econômico. O cálculo do capital humano por trabalhador considera diferenças entre os trabalhadores em termos de escolaridade e experiência. Estudos econômicos mostram uma relação positiva entre os níveis de educação e de crescimento econômico, mostrando que o impacto agregado do capital humano no produto é semelhante ao efeito microeconômico da educação sobre os salários, conforme Filho et.al (2010). Para Andrade (2002) nessa etapa, considerava-se que mais importante que o nível de capital é a forma de sua aplicação, como esse capital é investido.

Segundo Méier (2001 citado por Andrade, 2002) a fonte de crescimento, determinada pelo progresso tecnológico era consequência do aumento da qualidade da força de trabalho através da educação e treinamento, da realocação de recursos para usos de alta produtividade, do aproveitamento das economias de escala e das novas técnicas de gestão de negócios.

Surge a ideia do Estado mínimo que deveria intervir somente nas falhas de mercado. Basicamente, educação, saúde e outras políticas sociais deveriam ser alvos de intervenção dos governos. Os países em desenvolvimento deveriam seguir as seguintes orientações: liberalização comercial e financeira, promoção das exportações, privatização das empresas estatais, programas de estabilização com disciplina fiscal, monetária e reforma tributária e desregulação dos mercados para diminuir as distorções nos preços e incentivos.

Andrade (2002) enfatiza que esse receituário deu origem ao Consenso de Washington e orientou instituições como FMI e Banco Mundial, mas não gerou os resultados esperados. Nesse contexto, no início da década de 90, surgem hipóteses para explicar as diferenças de níveis de desenvolvimento entre países, denominadas por Méier (2001) de “novas falhas de mercado” e “falhas institucionais”.

As falhas institucionais se referem às falhas de governo associadas à oferta e demanda por intervenção do Estado, isto é, a grupos de interesse que demandam políticas favoráveis e àqueles que obtêm políticas favoráveis.

As novas falhas de mercado são a constatação da existência de informação imperfeita, mercados e contratos incompletos e custos de transação. As novas falhas de mercado prescrevem novos mecanismos corretivos no ferramental do Estado, além das falhas de mercado já existentes, como as externalidades e as falhas na competição (concorrência imperfeita, informação assimétrica e mercados incompletos). Dessa forma, o Estado tem um papel de determinar mecanismos corretivos para as falhas de mercado. Essas falhas no contexto normativo podem ser corrigidas por políticas públicas, com legislação e taxaço. Outras formas de correção das falhas podem ser controle dos preços por tabelamento ou fixação de preço mínimo. No mercado de crédito, por exemplo, a garantia dos custos de transação e baixos riscos dos poupadores têm como objetivo

garantir a taxa de poupança e também o investimento já que não se trata de um processo automático, devido às imperfeições no mercado de crédito. O acesso ao crédito tem um papel fundamental na geração de investimentos e no crescimento econômico. Em países com distribuição de renda desigual, há uma dificuldade de acesso ao crédito, já que o tomador tem dificuldades de oferecer garantias para a operação e, portanto, haverá um efeito de exclusão do acesso ao crédito, o que reduz os investimentos e acaba limitando o crescimento econômico (ANDRADE, 2002).

A terceira geração do pensamento sobre o desenvolvimento ou também denominada de nova geração inicia-se a partir de 1990, e reconhece as falhas institucionais como gargalos para o desenvolvimento. Essa geração mostra que o desenvolvimento é um processo não linear, multifacetado com diversos determinantes e que depende da história, dos aspectos socioculturais e políticos e das instituições formais e informais, enfim da trajetória particular de cada país, conforme Andrade (2002).

Esta geração do desenvolvimento enfatiza o capital social, além do físico e do humano como geradores do desenvolvimento. Collier (1998 citado por Andrade 2002, p.22) define “capital social como a coerência interna social e cultural da sociedade, as normas e valores que guiam as interações entre os indivíduos, e as instituições em que elas estão inseridas”.

Na visão de Kronemberger (2011), capital social é um conceito ainda em construção e aborda muitas questões importantes, como os valores éticos, a cultura política, sob a forma de consciência e engajamento cívico, o exercício da cidadania, a capacidade de associativismo, o senso de responsabilidade social, a cooperação voluntária, o grau de confiança entre as pessoas, a capacidade de formar laços horizontais e verticais de participação e as regras de reciprocidade.

Kronemberger (2011) destaca as dimensões do capital social trabalhadas pelo World Bank (2007). São elas: grupos e redes que representam a capacidade de organização da sociedade civil e o interesse das comunidades em intervir ativamente na realidade em que vivem; confiança e solidariedade que representam um valor comunitário e facilita a reciprocidade; ação coletiva e cooperação que envolve o engajamento comunitário e o trabalho voluntário; informação e comunicação que envolve o acesso à comunicação;

coesão e inclusão social referente à segurança e equidade de renda, gênero, cor ou raça; *empowerment* e ação política que envolvem sentimento de participação política.

Segundo Andrade (2002), a função do capital social é reduzir os custos transacionais e informacionais, tornando o capital físico e o capital humano mais produtivo. Por exemplo, o capital social do governo envolve os benefícios da lei, direitos de propriedade, educação, saúde. Nesse sentido, o capital social depende do desenvolvimento do país e ao mesmo tempo o determina. Nesse contexto, o papel do Estado é de propiciar um ambiente adequado ao desenvolvimento, através da Constituição, leis, instituições e regulação, exercendo um papel de articulador e indutor, não se tratando nem do Estado mínimo e nem do Estado empresário.

Diante da perspectiva do Estado enquanto articulador de desenvolvimento, a reflexão sobre as experiências de progresso local como formas flexíveis de ajuste produtivo no território ganha importância. Estas trajetórias locais não se apoiam no modelo de desenvolvimento concentrador e hierarquizado, baseado na grande empresa industrial localizada nos grandes centros, mas buscam um impulso dos recursos potenciais de caráter endógeno, tentando recriar um “entorno” institucional político e cultural de fomento de atividades produtivas e de geração de emprego nos diversos âmbitos territoriais (LLORENS, 2001).

Llorens (2001) mostra que a Itália e a Espanha são exemplos de países com experiências de distritos industriais ou sistemas locais de empresas, merecendo destaque a utilização de fatores produtivos, econômicos e socioculturais através da ação cooperativa entre empresas que geram sinergia e potencializam situações positivas ao desenvolvimento local. Nota-se que estratégias de desenvolvimento de “baixo para cima”, com um caráter mais difuso, sustentadas não apenas por fatores econômicos, mas também sociais, culturais, territoriais se tornam possibilidades concretas. Essas iniciativas de desenvolvimento local quase sempre estão associadas à utilização de recursos endógenos conduzidos por pequenas empresas, algumas pertencentes a arranjos produtivos locais e dependem da articulação desses agentes.

Varela e Matsumoto (2012) destacam que na esfera local, diversos são os integrantes responsáveis pelo processo de desenvolvimento. Parcerias entre governos locais,

instituições e organizações não estatais se mostram como potencialidades, favorecendo um espaço de construção coletiva de sinergias e cooperação para que se consiga atingir um objetivo comum.

Esta sessão buscou traçar um panorama sobre tal avanço a partir da década de 1950. Foram contextualizadas três importantes marcos históricos sobre o desenvolvimento. Pretende-se considerar para a análise deste trabalho a perspectiva de desenvolvimento da terceira geração que enfatiza que o progresso não se limita apenas ao crescimento econômico e ao uso do capital físico e do capital humano, mas envolve também o capital social e propõe uma atuação local a partir de um processo de integração e sinergias positivas através de vários atores sociais, institucionais, políticos, empresariais.

2.2. Considerações acerca do termo desenvolvimento

O termo desenvolvimento é bastante amplo e abrangente e se consagra na atualidade como um dos principais temas de investigação na área das ciências sociais aplicadas, tendo grande articulação com a formulação e implementação de políticas públicas. Destaca-se que se trata de um tema com forte apelo interdisciplinar já que tanto a economia apresenta uma vasta teoria sobre desenvolvimento como também a administração, a sociologia, antropologia, geografia. Ainda que muitas vezes prevaleça uma visão disciplinar sobre o assunto, impedindo ou mesmo dificultando uma melhor compreensão do tema, ou mesmo um avanço acerca dos problemas que envolvem o progresso, tentaremos trabalhar com uma abordagem multidisciplinar, de forma que possamos considerar a diversidade de saberes, contribuindo para a vida local, conforme menciona Hissa (2008).

Streeten (2003) mostra que a preocupação com o termo desenvolvimento remonta a Aristóteles, tema de estudos recorrentes tanto entre filósofos como Hume, Kant, Stuart Mill, como entre economistas políticos como Smith, Marx, Marshall, Keynes e Haq. Entretanto, a partir da década de 1950, o tema de fato emerge quando se enfatiza a discussão das possibilidades do crescimento conduzir a erradicação da pobreza, posição esta defendida por Lewis (1955), ganhador do Prêmio Nobel de economia.

De acordo com Streeten (2003), existem três razões que respaldam o foco no crescimento como principal meio para se alcançar o desenvolvimento. A primeira razão se apoiava no comportamento de mercado e de seus agentes econômicos, assim a crescente demanda por mão de obra, os salários crescentes, a demanda dos consumidores por produtos a preços mais baixos, conduziram de forma automática e direta os benefícios do crescimento. A segunda razão baseou-se na defesa de que os governos destinariam atenção aos pobres. Dessa forma, as intervenções governamentais, os impostos progressivos, os serviços sociais, os subsídios, enfim instrumentos de política econômica ampliariam os benefícios até às camadas mais baixas da população. A terceira razão estabelecia como prioridade, nos primeiros estágios de desenvolvimento, a acumulação de capital, a construção de infraestrutura e da capacidade produtiva da economia para que posteriormente a situação dos pobres fosse melhorada.

No entanto, na visão de Streeten (2003), nenhuma das três razões se tornou verdadeira. Com exceção de países que realizaram reforma agrária ou implementaram políticas especiais de saúde e educação em massa, não se comprovou uma tendência de ampliação de renda crescente e diminuição da desigualdade. Dessa forma, o enfoque das necessidades básicas torna-se o próximo passo de destaque na concepção do desenvolvimento, a partir de constatações do desapontamento com o crescimento, com as dificuldades para se resolver os problemas do emprego e da redistribuição. Essa abordagem surgiu como um contra-argumento a ênfase na capacidade do crescimento econômico em promover o desenvolvimento e erradicar a pobreza nos países do chamado Terceiro Mundo. A abordagem das necessidades básicas, ganha espaço a partir das décadas de 1960 e 1970, tendo seu auge na segunda metade dos anos de 1970, quando passa a influenciar as políticas de desenvolvimento sugeridas por organizações internacionais, como Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Mundial. A abordagem das necessidades básicas engloba em si as abordagens de crescimento, emprego, redistribuição de renda e erradicação da pobreza e enfoca também a ação do poder público nas prioridades como educação, saneamento básico, planejamento familiar, serviços de saúde, dentre outros. A participação e envolvimento da comunidade também são considerados fundamentais na elaboração e implantação dos programas. Assim, ganha centralidade na discussão sobre prosperidade, o conceito de necessidades, como o objetivo do desenvolvimento é proporcionar a todos os seres

humanos a oportunidade de viver uma vida plena, essa condição pressupõe o atendimento das necessidades básicas (STREETEN, 2003; SEN, 2000).

Streeten (2003) demonstra que o enfoque das necessidades possui quatro eixos fundamentais: emprego, redistribuição de renda, erradicação da pobreza e poder mobilizador. Como primeiro ponto, o conceito das necessidades serve para lembrar que o objetivo do desenvolvimento é dar a todos os seres humanos a oportunidade de viver uma vida plena e digna. Em segundo lugar, o enfoque superava abstrações como dinheiro, renda ou emprego, promovendo uma iniciativa concreta e específica que de fato tivesse foco direto nas pessoas.

Streeten (2003) destaca como terceiro ponto, que a abordagem das necessidades básicas atraiu os membros das instituições nacionais e internacionais de ajuda, pois diferentemente de outros objetivos, a questão da necessidade básica é uma abordagem mais imediata e objetiva, portanto com maior poder de mobilizar apoio a políticas, o que não acontece com outras concepções mais abstratas. A abordagem das necessidades básicas também avança para outras dimensões além dos benefícios econômicos. Pode-se também acrescentar dimensões como segurança, estabilidade política, econômica e legal. Em quarto lugar, essa abordagem tem politicamente e intelectualmente um grande poder organizador, mobilizador e integrador.

Andrade (2002) mostra que as oportunidades sociais também determinam o desenvolvimento. O acesso das pessoas à educação, boas condições de saúde e incentivo às iniciativas são exemplos de oportunidades sociais. A educação possibilita o aumento da capacidade humana e, além de seus impactos positivos sobre o crescimento econômico, substitui em certa medida a necessidade de mecanismos coercivos do Estado. A melhoria da saúde contribui para boas condições de vida das pessoas e exercem efeito na produtividade dos trabalhadores. O incentivo às iniciativas, como o acesso ao crédito e políticas de emprego, promove a inclusão social e o crescimento econômico sustentado. Tratar essas oportunidades sociais de forma inter-relacionada e em conjunto é necessária ao desenvolvimento.

Streeten (2003), ao realizar um percurso sobre as abordagens do desenvolvimento, evidencia que o termo desenvolvimento tinha inicialmente como eixo central as

necessidades dos pobres. À medida que foram realizados novos estudos outras variáveis assumiram importância como: fazer pequenos empresários do setor informal se tornarem mais produtivos e elevar seus ganhos, o objetivo de um crescimento mais equitativo, a dinamização do mercado de trabalho, a geração de demandas para determinados tipos de produtos. Outras questões também podem ser agregadas as abordagens sobre desenvolvimento, tais como a questão da segurança, a estabilidade econômica, política e legal.

Na perspectiva apresentada baseada em Streeten (2003) e Andrade (2002), os obstáculos ao desenvolvimento estão vinculados à controvérsia sobre o papel do Estado na economia, questões associadas aos aspectos dinâmicos (progresso tecnológico) da estrutura produtiva nacional, recuperação do mercado interno como o centro dinâmico da economia, reversão do processo de concentração de renda, redução da desigualdade e melhoria da qualidade de vida das pessoas. Trata-se de impedimentos macro e microeconômicos para a implantação de uma política de desenvolvimento efetiva.

Mendes e Teixeira (2004) destacam a obra de Celso Furtado como importante para a análise do desenvolvimento brasileiro, oferecendo subsídios para resgatar e refletir sobre novas possibilidades para a superação dos atuais obstáculos ao desenvolvimento nacional e regional no país. No contexto atual, as ideias de Furtado continuam válidas em certos aspectos, ao considerar o problema das desigualdades regionais e o papel do mercado interno como questões fundamentais ao crescimento e ao desenvolvimento do país. Destaca-se uma construção teórica não usual da economia, em que se adotam elementos multidisciplinares como incluir delimitações analíticas em termos de espaço (geografia) e tempo (história), noções ausentes na ortodoxia econômica. Essa condição permite perceber as múltiplas dimensões e abordagens inseridas no debate sobre desenvolvimento.

Celso Furtado (1961) assume a teoria do desenvolvimento econômico numa perspectiva macroeconômica, entendendo desenvolvimento como um mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e se utiliza o produto social. Entretanto, mesmo compreendendo o grande interesse sobre a acumulação de capital e a eficácia das inversões, relação entre o montante de inversões e a renda nacional, o autor entende

desenvolvimento como um fenômeno com uma nítida dimensão histórica. Assim, cada economia que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que lhes são específicos. Furtado (1961) mostra a importância do crescimento econômico como condição fundamental ao desenvolvimento, ao mesmo tempo em que considera também a questão das necessidades básicas ao abordar a questão da produtividade e renda.

Conforme Furtado (1961) o problema metodológico fundamental que se apresenta aos estudiosos do desenvolvimento é definir o nível de generalidade em que é válida uma relação qualquer de valor explicativo, por duas razões. A primeira é que não é possível eliminar o fator tempo ou ignorar a irreversibilidade dos processos econômicos históricos. A segunda é que tampouco é possível ignorar as diferenças de estrutura entre economias de graus distintos de desenvolvimento.

Furtado (1961, p.22) salienta:

O desenvolvimento econômico é um fenômeno com uma nítida dimensão histórica. Cada economia que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que lhe são específicos, se bem que muitos deles sejam comuns a outras economias contemporâneas. O complexo de recursos naturais, as correntes migratórias, a ordem institucional, o grau relativo de desenvolvimento das economias contemporâneas, singularizam cada fenômeno histórico de desenvolvimento.

Diniz (2009) salienta que Furtado (1961) foi o primeiro a articular o fundamento histórico-cultural com o desenvolvimento regional e a formação de estruturas subdesenvolvidas. Por volta de 1959, Furtado elabora um importante relatório que visou diagnosticar os problemas econômicos e sociais do Nordeste, demonstrando que o subdesenvolvimento é o resultado de uma formação histórico-estrutural particular e que ele só pode ser superado por transformações estruturais.

Furtado (1959) não analisa apenas a região Nordeste de forma isolada, mas dentro de um contexto mais amplo, considerando as demais regiões do país e o exterior. Afirma que o desenvolvimento só seria possível mediante a diversificação da produção interna, sendo uma condição importante à transformação dos modos de produção, especialmente viabilizando a industrialização. Para Suzigan (2010), a industrialização é considerada por Furtado como o caminho mais viável para o desenvolvimento econômico e social. Atualmente sabe-se que a industrialização não é mais a única responsável pelo

desenvolvimento, principalmente quando o enfoque é o local. Conforme salienta Andrade (2002), a discussão sobre desenvolvimento ficaria incompleta se não enfrentasse outras questões como articular o papel do Estado, o setor privado, a educação, a saúde, as instituições, a sociedade.

Furtado (1964) mostra como as instituições, incluindo o Estado são fundamentais para o desenvolvimento. Na sua visão, a missão básica do Estado é assegurar a manutenção do status quo, através de instituições criadas para perpetuar privilégios. Porém, o avanço da sociedade democrática leva a necessidade de eliminar os privilégios que limitam a expansão das forças produtivas. Dessa forma, o marco institucional deve ser flexível e estar pronto para adaptar-se às novas demandas advindas do entendimento de que o interesse social é mais importante que interesses de grupos e classes.

Furtado (1967) descreve o esquema macroeconômico do desenvolvimento a partir do processo de acumulação de capital que, por sua vez, assume duas formas: incorporação de invenções e difusão de inovações. Assim, a rapidez do desenvolvimento depende da difusão do progresso técnico que por sua vez depende de um conjunto de condições sociais de acesso ao aumento da produtividade e às inovações. Assume que o desenvolvimento é ao mesmo tempo um problema de acumulação e progresso técnico, e um problema de expressão dos valores de uma coletividade.

Conforme Furtado (1978) o aumento e a diversificação do consumo podem contribuir para elevação do nível de vida, entretanto as mudanças no consumo devem ser consideradas como subproduto do processo de reprodução das desigualdades sociais e excluem outras possibilidades de elevação do nível de vida, compatíveis com outros projetos de transformação social. A incorporação da questão do consumo, na visão do autor, a partir de uma consciência crítica sobre a prática do desenvolvimento está inserida em grande parte dos movimentos políticos contemporâneos em países em que se avançou o processo de acumulação. Isso é visível nas lutas contra a poluição, contra o desperdício dos recursos não renováveis, na defesa do patrimônio cultural e na rejeição do consumismo.

Furtado (1978) enfatiza a ideia de desenvolvimento convivendo com ambiguidades, principalmente em países em industrialização, confrontando-se com uma série de

problemas como dependência cultural e econômica, concentração de renda, pobreza, exclusão, dentre outros.

Furtado (1974) pondera a necessidade de uma nova orientação do desenvolvimento num sentido muito mais igualitário, favorecendo as formas coletivas de consumo e reduzindo o desperdício provocado pela extrema diversificação dos atuais padrões de consumo privado dos grupos privilegiados, quaisquer que sejam as novas relações que se constituam entre os Estados dos países periféricos e as grandes empresas.

Revela ainda um horizonte de possibilidades que se abre aos países periféricos, incluindo uma possibilidade de modificações políticas sob a pressão das crescentes massas excluídas dos frutos do desenvolvimento, o que tende a acarretar mudanças substantivas na orientação de desenvolvimento. Caso contrário, a persistência no modelo capitalista que privilegia uma minoria, com concentração de renda, com consumo privilegiado das minorias poderá levar ao colapso de toda a civilização. (FURTADO, 1974).

Furtado (1984) afirma que o ponto de partida para a elaboração de uma proposta de desenvolvimento inovadora é uma maior participação da população no sistema de decisões, permitindo que este processo tenha como base a criatividade local, dando maior garantia à efetivação dos anseios desta coletividade. Assim, a importância de se pensar em desenvolvimento a partir das intenções próprias, particulares, substantivas, locais e não de uma lógica dos meios que nos é imposta do exterior. Dessa forma, a endogeneidade surge como elemento importante para entender este pensamento, que se revela como a possibilidade de se pensar o processo acumulativo em função de prioridades por ela mesma definida.

Andrade (2002) considera a relevância do estabelecimento de mecanismos regulatórios e institucionais que gerem os incentivos corretos para os agentes, já que uma proposta de desenvolvimento racional e democrática conforme apresentada por Furtado (1984) não se faz presente nos dias atuais. O próprio contexto atual da política econômica, a complexidade dos problemas sociais, a carência de investimentos e infraestrutura exige uma nova moldura institucional para esse processo. O Estado, embora continue a ser

ator decisivo não é mais hegemônico, necessitando de novas combinações para se alcançar níveis melhores de desenvolvimento.

Sachs (2008) afirma que o desenvolvimento é bastante distinto do crescimento econômico, na medida em que os objetivos do desenvolvimento vão bem além da mera multiplicação da riqueza material. O crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente para se alcançar a meta de uma vida melhor para todos. Nesse contexto, propõe pensar o desenvolvimento, buscando uma apropriação efetiva dos direitos humanos: direitos políticos, civis e cívicos; direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo aqui o direito ao trabalho digno e os direitos coletivos ao meio ambiente e ao desenvolvimento, conforme proposto por Sen (2000). Na visão do autor o conceito de desenvolvimento traz consigo conceitos de igualdade, equidade e solidariedade, o que efetivamente contribui para que desenvolvimento se diferencie do economicismo redutor.

Sachs (2008, p.14) traz uma reflexão notadamente importante para os estudos sobre desenvolvimento:

O crescimento mesmo que acelerado, não é sinônimo de desenvolvimento se ele não amplia o emprego, se não reduz a pobreza e se não atenua as desigualdades, conforme enfatizado, desde os anos 1960, por M. Kalecki e Dudley Seers. De acordo com o mesmo raciocínio, não é suficiente promover a eficiência alocativa. O desenvolvimento exige, conforme mencionado uma sintonia fina entre cinco diferentes dimensões. (social, ambiental, territorial, econômico, política). Ele também exige que se evite a armadilha da competitividade espúria e, em última instância, autodestrutiva, com base na depreciação da força de trabalho e dos recursos naturais.

Dreze e Sen (1999) discutem a questão do crescimento não ser capaz de reduzir as desigualdades, a partir da análise da privação endêmica na Índia. A análise é baseada em uma ampla visão do desenvolvimento econômico com foco no bem-estar humano e oportunidade social em vez de indicadores padrão de crescimento econômico. Os autores chamam a atenção sobre a dimensão pública nesse processo. As políticas públicas dos Estados devem ser planejadas e implementadas visando beneficiar o bem-estar social e não apenas dar ênfase ao econômico. Essas ações devem ser voltadas para garantir a dignidade humana e focadas em pilares como: educação, saúde, geração de emprego e renda.

Sen (2000) destaca que o desenvolvimento requer que se remova as principais fontes de privação de liberdade, tais como: pobreza, carência de oportunidades econômicas, negligência dos serviços públicos, interferência excessiva de estados repressivos. A privação da liberdade pode estar associada à questão da pobreza econômica que nega as pessoas de ter acesso a alimento, água tratada, moradia. Outras vezes a privação da liberdade está ligada a falta de acesso a serviços públicos e assistência social digna, ou mesmo está ligada a falta de autonomia do cidadão em participar da vida social, política e econômica da comunidade por conta de governos autoritários.

Sen (2000) questiona visões mais estreitas do desenvolvimento que o atrelam ao crescimento de indicadores como PNB, mostrando um exemplo referente à dissonância entre a renda per capita e a liberdade dos indivíduos para ter uma vida longa e viver bem. Por exemplo, os cidadãos do Gabão, África do Sul, Namíbia e Brasil podem ser muito mais ricos em termos de PNB per capita do que os de Sri Lanka, China ou do Estado de Kerala, na Índia, mas neste segundo grupo de países as pessoas têm expectativas de vida substancialmente mais elevadas em comparação ao primeiro.

Para Sen (2000), o desenvolvimento envolve o bem-estar social que por sua vez está atrelado às oportunidades sociais como inserção no mercado de trabalho, saúde, queda da mortalidade, inclusão social que contribui para a qualidade de vida e para a compreensão da abordagem sobre desenvolvimento.

Nesse sentido, Sen (2000) defende a adoção de uma visão do desenvolvimento como um processo que integre as dimensões econômicas, sociais e políticas, permitindo a apreciação simultânea dos papéis vitais, no processo de desenvolvimento, de muitas instituições diferentes, incluindo mercados, organizações relacionadas ao mercado, governos e autoridades locais, partidos políticos e outras instituições cívicas, sistema educacional, meios de comunicação.

Sachs (2008) evidencia que há sempre uma necessidade de se revisitar a ideia de desenvolvimento, de forma a torná-lo mais operacional, reafirmando sua centralidade, mas dois ângulos distintos questionam essa ideia: os pós-modernos propõem a renúncia ao conceito já que o desenvolvimento funciona como armadilha ideológica, perpetuando

relações de dominação. Essa vertente de pensamento propõe avançar para o pós-desenvolvimento, sem explicar claramente seu conteúdo operacional concreto, não respondendo claramente às angústias relacionadas ao desemprego em massa e as desigualdades crescentes. Quanto a outro ângulo, a dos fundamentalistas de mercado, estes consideram o desenvolvimento como conceito redundante, eles acreditam que o desenvolvimento é um resultado natural do crescimento econômico, graças ao efeito cascata, ou seja, se houve crescimento, naturalmente houve redução da pobreza, aumento da geração de empregos. Esta visão é inaceitável na atualidade.

De acordo com Sachs (2008), a diversidade das estruturas socioeconômicas e culturais, bem como a distribuição dos recursos em diferentes micro e mesorregiões, impedem a adoção de estratégias uniformes de desenvolvimento. Para serem eficazes é necessário que as estratégias deem respostas mais diretas às necessidades e aspirações de cada comunidade e que possa garantir a participação dos trabalhadores, empresas, do Estado e da sociedade civil organizada. O autor ressalta a importância do planejamento territorial nos níveis municipal, microrregional e mesorregional, de forma a reunir vários distritos por interesses comuns e identidade cultural. Com este objetivo, os foros de desenvolvimento local e a formação de conselhos consultivos e deliberativos criam possibilidades de empoderar às comunidades para que elas assumam um papel ativo e criativo diante da sua própria realidade.

Na análise crítica da literatura têm-se as contribuições dadas por diversos autores que destacam variáveis relevantes na construção do debate sobre desenvolvimento. Pode-se enumerar o seguinte:

- Destaque dado à perspectiva histórica;
- Reconhecimento do papel das estruturas sociais;
- Ênfase ao papel do Estado;
- Reconhecimento da importância da existência das instituições que contribuem com questões técnicas e questões articuladoras em prol do desenvolvimento;
- Destaque as dimensões social, ambiental, territorial, política e econômica como forma de mensurar o desenvolvimento mas também consideradas como áreas de atuação de processos de desenvolvimento;

- Ênfase ao planejamento;
- Importância à participação da sociedade no processo de desenvolvimento;
- Relevância a abordagem das necessidades básicas com seus quatro eixos fundamentais: emprego, renda, erradicação da pobreza e poder mobilizador;
- Destaque das oportunidades sociais como fundamentais ao desenvolvimento;
- Reconhecimento do progresso tecnológico, recuperação do mercado interno, melhoria da qualidade de vida no contexto do desenvolvimento.

É importante refletir que as diversas abordagens sobre desenvolvimento apresentadas nesta seção estão relacionadas à medida que se complementam. Os teóricos ao exporem suas concepções sobre desenvolvimento convergem no sentido de reconhecerem a participação e ação conjunta do Estado, empresariado e da sociedade civil organizada. Contudo, os autores em suas respectivas teorias dão destaque às ações de determinado ator que assume o papel de protagonista, ou seja, de indutor e articulador no processo.

Nesse sentido, pode-se afirmar que as teorias são complementares. Nas análises de (Andrade, 2002; Streeten, 2003), o governo em seus diversos níveis (federal, estadual, municipal) desempenha um papel estratégico, central, no processo de desenvolvimento.

Para Furtado (1961) os atores econômicos possuem um papel fundamental, sendo que ao longo de seus estudos, avança no reconhecimento do papel do Estado e dos atores sociais na condução do desenvolvimento. Conforme destaca Bresser Pereira (2001), Furtado identifica questões estruturais como relevantes no estudo acerca do desenvolvimento, dando ênfase nas questões históricas e geográficas.

A contribuição de Sen (2000) e Sachs (2008) evidencia os arranjos colaborativos, integrados e articulados entre os atores de mercado, atores sociais e o Estado, favorecendo o empoderamento das comunidades para que elas apresentem um papel ativo diante do processo do desenvolvimento. Estes autores dão mais atenção às questões da agência.

O foco nas necessidades básicas, conforme Streeten (2003) que engloba as abordagens de emprego, redistribuição de renda, erradicação da pobreza e também destaca o papel

do poder público nas questões como educação, saúde, planejamento, participação da comunidade merece reconhecimento, sendo uma visão compartilhada pelos demais autores como Andrade (2002) na abordagem das oportunidades sociais, por Furtado (1974) na questão da igualdade, Dreze e Sen (1999) na abordagem da redução das desigualdades.

Com base nas teorias apresentadas e reconhecendo a contribuição de cada autor para a construção de um conceito mais próximo da realidade, entende-se a condução do processo de desenvolvimento a partir da atuação do Estado como eixo condutor, assim o Estado deve nortear os esforços dos demais atores, seja na formação de parcerias, normatização do processo, elaboração dos diagnósticos e técnicas de planejamento, políticas de incentivo, assumindo o seu papel de orientador do desenvolvimento, entendido no sentido global, econômico, social, político, cultural.

2.3. Percorso teórico sobre Desenvolvimento Local

Esta seção pauta-se na construção de um percurso teórico para a abordagem de desenvolvimento local. Fauré e Hasenclever (2005) afirmam que o conhecimento sobre o desenvolvimento local até agora não gerou um quadro teórico firme e estável que poderia servir de referência. A literatura especializada apresenta reflexões exploratórias, múltiplas abordagens sobre várias experiências locais. Esta constatação retrata a amplitude da temática que envolve as relações econômicas e extra econômicas, interdependência entre os atores na produção e na troca de bens e serviços, desigualdades nas relações de troca, as relações institucionais e a qualidade das instituições. Para compreensão do tema proposto, o caminho escolhido foi o aprofundamento teórico a partir da vinculação de instituições e desenvolvimento.

Ao recuperar a ideia de desenvolvimento a ser utilizada no trabalho, se evidencia que desde o pós-guerra até meados dos anos 1980, o conceito de desenvolvimento foi consideravelmente transformado. Um conceito pontual e restrito à esfera econômica passa a assumir uma série de variáveis como sociais, institucionais, políticas, ambientais, levando a uma abordagem mais sistêmica do desenvolvimento. Reconhece-se assim, que não há um único fator explicativo do desenvolvimento, mas um conjunto

de fatores que intervêm na trajetória observada, inclusive os processos de desenvolvimento caracterizam-se por uma notável carga de historicidade, conforme Furtado (1961).

No início dos anos 1990, novas abordagens teóricas vêm contribuir nesse cenário no sentido de reorientar a teoria do desenvolvimento que leve em conta a diversidade das configurações nacionais, pautado nas formas intermediárias de coordenação que desempenham um importante papel na evolução econômica e se situam entre o Estado e o mercado. Ao analisar as formas intermediárias de coordenação podem-se considerar as instituições e a sociedade civil. Especificamente a teoria neoinstitucionalista representada aqui por Putnam (1993) e a abordagem institucionalista comparativa por Evans (2004) são consideradas pela contribuição focada nos objetivos da pesquisa.

Primeiramente torna-se importante apresentar o conceito de instituição. Hodgson (2006) salienta que o termo instituição já era usado em ciências sociais desde o século XVIII, entretanto sua ampla difusão na ciência social é mais recente, refletindo o crescimento da economia institucional e o seu uso em outras disciplinas como filosofia, sociologia, política e geografia. O autor pondera que ainda hoje não existe uma unanimidade na definição deste conceito, sendo necessário uma definição que possa atingir um consenso possível. Hodgson (2006) esclarece a necessidade de se ter um conceito para servir como referencial para as análises teóricas e empíricas. Segundo Hodgson (2006), instituições são os tipos de estruturas mais importantes na sociedade, elas podem ser consideradas como o material da vida social. São sistemas de estabilidade e regras sociais prevaletentes que estruturam interações sociais como linguagens, dinheiro, leis, sistema de pesos e medidas e firmas.

Hodgson (2006) busca esclarecer alguns pontos de conflito sobre o conceito de instituições, para tanto recorre ao conceito desenvolvido por North (1990). Para North (1990), as instituições são as regras do jogo na sociedade ou, mais formalmente, são as humanamente planejadas que moldam a interação humana e estruturam as trocas sociais seja no âmbito político, social ou econômico. Conceitualmente, o que deve ser claramente diferenciado são os jogadores. O objetivo das regras é definir a forma como o jogo é jogado. North (1994) afirma que é a interação entre instituições e organizações que molda a evolução de uma economia. Se as instituições são as regras do jogo, as organizações e seus empresários são os jogadores. As organizações são constituídas por

grupos de indivíduos unidos por um propósito comum para alcançar determinados objetivos.

Hodgson (2006) mostra que essa definição criou alguns conflitos entre estudiosos da área que passaram a interpretar que North (1990, 1994) considera que organizações não são instituições. Com objetivo de esclarecer essa questão Hodgson (2006) dialoga com North (1990) em cartas para o autor em 10 de setembro de 2002 e 7 de outubro de 2002 que afirma que as organizações podem ser consideradas instituições.

Segundo Hodgson (2006) é possível que as organizações sejam consideradas em geral como instituições. Durante o desenvolvimento do trabalho, as instituições são reconhecidas como organizações.

Para Przeworski (2005) as instituições e o desenvolvimento são mutuamente endógenos. Não há necessariamente uma relação causal em que as instituições são a causa primeira do desenvolvimento econômico conforme preconiza North (1990). Segundo Przeworski (2005), para que as instituições se configurem como uma causa primordial, elas precisam surgir em alguma medida independentemente das condições anteriores. Como não há possibilidade de dissociar as instituições dos demais fatores históricos, geográficos que se constituem como anteriores, portanto não se configuram como causa primeira. Outra questão relevante é como as instituições moldam o desenvolvimento, mas este as afeta, então as instituições são endógenas em relação às suas consequências. Nesta perspectiva, as condições constantes como a geografia determinam as instituições iniciais que determinam a provisão de fatores e as tecnologias que promovem determinados padrões e ritmos de crescimento que influenciam a evolução das instituições.

Putnam (1993) pretende contribuir com evidências empíricas sobre a compreensão do desempenho das instituições. Putnam (1993) considera os governos, os conselhos regionais como instituições. A partir de 1970, o autor conduz sua pesquisa em 20 regiões diferentes da Itália durante 20 anos. Realiza análises comparadas do desempenho institucional entre os governos das várias regiões do país. Seu estudo da experiência regional italiana visa contribuir com evidências empíricas sobre as instituições. Ao considerar as instituições como variável independente, investiga

empiricamente como a mudança institucional influencia a identidade, o poder e a estratégia dos atores políticos. Ao considerar as instituições como variável dependente, examina como o desempenho institucional é condicionado pela história. Entre essas duas etapas do seu estudo, Putnam (1993) inclui uma terceira etapa em que considera que o desempenho prático das instituições é moldado pelo contexto social que elas atuam.

Putnam (1993) afirma que as instituições são mecanismos para alcançar propósitos, não apenas acordos. As instituições públicas devem agir em relação às demandas sociais, ou seja, fazer as coisas e não apenas decidir sobre elas. O autor afirma que o conceito de desempenho institucional baseia-se num modelo simples de governança: demandas sociais – interação política – governo – opção de política – implementação.

Putnam (1993) mostra que a partir de 1960, a Itália passa a apresentar uma mudança significativa especialmente social e econômica. A política e o governo não acompanharam tais mudanças e em meio a conflitos a partir de 1970, os primeiros conselhos regionais são aprovados. Cada conselho seguindo as convenções do sistema parlamentar italiano elegeu um presidente regional e uma junta e elaborou um estatuto regional, definindo a organização, as normas e as áreas de jurisdição regional sujeitas à legislação vigente. O autor mostra que durante as duas primeiras décadas, os conselhos regionais promoveram mudanças importantes como práticas mais tolerantes e colaborativas, uma gestão mais prática e menos abstrata, agregação de interesses. Isso se deve principalmente a autonomia e identidade institucionais regionais. Entretanto, vários problemas também foram revelados como os procedimentos burocráticos lentos e ineficientes, existência de controles que visavam garantir a regularidade e não a eficácia. A administração regional não atenuou a disparidade entre o norte e o sul, pelo contrário já que os problemas das regiões mais atrasadas se agravaram.

Putnam (1993) identifica, portanto, que certos governos regionais na Itália foram mais bem-sucedidos do que outros, mais eficientes, mais criativos em suas políticas e mais eficazes na execução dessas políticas. Essas diferenças no desempenho mantiveram-se estáveis ao longo de anos e são reconhecidas pelos cidadãos. Cabe destacar que em geral a estrutura, os recursos jurídicos e financeiros eram os mesmos, tendo sido a eficácia institucional em geral a determinante de uma gestão mais eficiente que a outra.

As regiões que têm gabinetes estáveis, que aprovam seus orçamentos nos prazos, que utilizam seus recursos conforme planejado e que introduzem novas leis costumam a serem as mesmas que oferecem creches e clínicas familiares, têm um planejamento urbano detalhado, concedem empréstimos a agricultura e respondem as dúvidas dos cidadãos.

Diante dessa constatação, o autor apresenta duas questões responsáveis pelo desempenho diferenciado entre as regiões norte com bom desempenho e sul com fraco desempenho. Essas questões são a modernidade socioeconômica, isto é, as consequências de revolução industrial e a comunidade cívica, isto é, os padrões de participação cívica e solidariedade social. Quando comparadas, a comunidade cívica é um determinante mais forte que o desenvolvimento econômico, portanto as regiões economicamente mais adiantadas têm governos regionais mais eficientes em função da maior participação cívica. O autor esclarece que as áreas menos cívicas da Itália são precisamente as tradicionais aldeias sulistas, enquanto a Emilia-Romagna, considerada a região mais cívica é uma das sociedades mais modernas, dinâmicas e tecnologicamente desenvolvidas e abriga redes de solidariedade social e uma população com forte espírito público.

Putnam (1993) mostra que as instituições coletivas funcionam melhor na comunidade cívica. Por exemplo, no norte da Itália, nos anos 1980, a otimização do capital físico e do capital humano é resultado em parte da existência do capital social que envolve a confiança, as normas de reciprocidade e as redes de engajamento cívico, que é resultado de um processo histórico. O contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições. Identifica, portanto, uma alta correlação entre associações cívicas e instituições públicas eficazes. O capital social, a confiança, os sistemas de participação tendem a ser cumulativos e reforçar-se, favorecendo o desempenho do governo e da economia.

Evans (2004) complementa a abordagem de Putnam (1993) ao trabalhar com a abordagem institucional comparativa, que tem como objetivo a compreensão do Estado num amplo contexto de relações institucionais. Evans (2004) mostra o papel do Estado no desenvolvimento econômico, focando a discussão nas políticas industriais. Mostra que o Estado não pode ser reduzido a uma agregação de interesses de indivíduos, à

soma de poderes políticos ou a questões econômicas. O Estado deve ser tratado como instituição e ator social com poderes de influir no curso das mudanças econômicas e sociais. O Estado é produto histórico de sua sociedade, visto como uma instituição enraizada historicamente. Os resultados econômicos são produtos das instituições sociais e políticas e não apenas reações ao funcionamento do mercado.

Evans (2004) considera o Estado como instituição, ressaltando que o Estado permanece como eixo central ao processo de mudança estrutural e torna-se necessário o reconhecimento da estrutura institucional durável e efetiva na promoção de uma agenda de estabilização e ajustes.

Evans (2004) mostra que o Estado possui vários papéis no desenvolvimento nacional e na própria divisão internacional do trabalho, mas não existe um papel mais adequado, pois depende da natureza de cada setor industrial, da sua evolução tecnológica e da organização industrial que podem estar atreladas a competição internacional. Deve-se considerar também que o papel assumido pelo Estado é influenciado pelo caráter mutável das relações entre Estado e sociedade, incluindo as relações mantidas com os grupos de interesse envolvidos nos setores econômicos.

Evans (2004) classifica o papel do Estado em quatro categorias: a primeira, o Estado assume o papel de regulador denominado de “custódio”, em que estabelece regras, promovendo incentivos ou restringindo e limitando atividades privadas. O segundo papel é o de produtor, denominado “demiurgo”, o Estado se compromete diretamente em atividades produtivas, de forma complementar ou integralmente em substituição às iniciativas privadas. O terceiro papel denominado “parteiro” o Estado busca induzir a tomada de decisão, tentando atrair investimentos privados para os setores considerados importantes para o desenvolvimento do país. O quarto papel, o Estado pode ser considerado um “pastor” ao estabelecer políticas para sobrevivência e crescimento das empresas que estão em novos setores.

Pessali e Dalto (2010) mostram que as instituições são parte fundamental da discussão sobre desenvolvimento, ao mesmo tempo em que podem ser vistas como uma de suas medidas. Os autores afirmam que as instituições afetam o desenvolvimento econômico mediante seu poder positivo sobre as preferências e aptidões dos indivíduos. Como

consequência, as instituições apresentam um papel crucial no desenvolvimento. Por exemplo, as instituições produtivas buscam modificar sua posição na competição pela renda ao introduzir estratégias inovativas em produtos e processos. São as instituições capazes de inspirar, apoiar, estimular e obrigar outros a tomarem as decisões de investimento, de produção e de consumo, levando ao ciclo de causação circular. A interação promovida entre essas instituições é capaz de causar mudanças positivas na estrutura de produção e distribuição que caracteriza o desenvolvimento econômico.

Pessali e Dalto (2010) destacam o papel do Estado como um dos agentes mais inovadores no desenvolvimento econômico em função do poder de organizar a estratégia, de integrar institucionalmente as habilidades necessárias para o desempenho da tarefa e do seu poder de financiamento e investimento. Os autores mostram os EUA, Alemanha e Japão com uma grande participação do Estado para se industrializarem e desenvolverem a partir do século XX, como também países como Taiwan e Coréia do Sul com participação ativa do Estado. O Brasil também contou com forte apoio institucional do aparelho estatal para sua industrialização.

A partir da compreensão dos autores é possível integrar a variável institucional ao lado dos fatores econômicos, sociais, políticos, ambientais na compreensão do processo do desenvolvimento local. As instituições consideradas como organizações, representam um conjunto de redes de relações sociais e econômicas que podem viabilizar reciprocidade, legitimidade social, coordenação e articulação dos atores sociais, agindo como facilitadores, engajadores e promotores do desenvolvimento local.

2.4. Instituições e o Desenvolvimento Local

Muls (2004) relata que os processos de desenvolvimento das economias contemporâneas não podem mais se pautar pela escolha entre a lógica mercantil e a lógica da intervenção estatal, mas por um arranjo intermediário entre essas duas formas extremas que considere um conjunto de fatores que favoreçam o processo de desenvolvimento como: determinantes políticos, evolução econômica, fatores culturais, a presença de instituições públicas e privadas e da sociedade civil. Esses fatores devem estar articulados entre si de forma a viabilizar o desenvolvimento. Para Andrade (2002) isso se deve ao fato do esgotamento da intervenção produtiva e protecionista do Estado

na economia que levou a escassez de recursos e falhas de governo, levando a necessidade de uma nova conformação do Estado, como já salientado.

Paulo Haddad (2009) compreende que o processo de desenvolvimento não depende apenas do crescimento econômico, mas principalmente da capacidade de organização social e política, que está relacionada com a disponibilidade de diferentes formas de capitais intangíveis na região, sendo necessária a formulação e implementação de políticas, programas e projetos concebidos e implantados a partir da atuação das sociedades locais, das agências e instituições públicas e privadas.

Boisier (2000) apresenta cinco formas de capitais intangíveis determinantes do processo de desenvolvimento regional: **o capital institucional:** as instituições ou organizações públicas e privadas existentes na região, o seu número, o clima de relações interinstitucionais (cooperação, conflito, neutralidade) e o seu grau de modernidade. **O capital humano:** o estoque de conhecimentos e habilidades que possuem os indivíduos que residem na região e sua capacidade para exercitá-los. O terceiro, **o capital cívico:** a tradução de práticas de políticas democráticas, de confiança nas instituições, de preocupação pessoal com os assuntos públicos, de associatividade entre as esferas públicas e privadas, etc. O quarto, **o capital social:** consiste no nível de confiança e grau de reciprocidade, o que permite aos membros de uma comunidade confiar um no outro e cooperar na formação de novos grupos ou em realizar ações em comum, e por fim, **o capital sinérgico:** consiste na capacidade real ou latente de toda a comunidade para articular de forma democrática as diversas formas de capital intangível disponíveis nessa comunidade.

Muls (2008) mostra que os fatores econômicos tradicionais, como capital, recursos humanos, tecnológicos não são mais considerados como fatores explicativos suficientes dos diversos níveis de crescimento e tampouco dos diferentes graus de desenvolvimento alcançados pelos territórios e regiões. Nesta perspectiva, a integração entre as instituições locais podem contribuir e explicar processos de desenvolvimento. Assim o papel das instituições e a necessidade de uma abordagem mais sistêmica são aspectos cada vez mais reconhecidos.

Muls (2008) mostra três situações possíveis em um contexto em que as instituições (formais e informais) contribuem para o desenvolvimento econômico das regiões. O

autor destaca: em **primeiro lugar** a situação em que as instituições formais inexistem, ou existem em quantidade insuficiente dadas as demandas locais, assim se torna necessário instituí-las ou promovê-las. Em **segundo lugar**, considera-se a situação que as instituições formais existem, mas não possuem aderência ao contexto local, atuando apenas burocraticamente. É necessário, então, redirecionar a atuação desses órgãos e instituições, buscando estabelecer relações sinérgicas com o local. Em **terceiro lugar**, a situação em que as instituições formais estão presentes e as informais existem, mas estas não estão ativas o suficiente para estabelecer uma relação sinérgica ou mesmo parcerias, ações conjuntas ou articuladas.

Fauré e Hasenclever (2007) consideram a importância das instituições para explicar programas destinados a promover o desenvolvimento do local. A noção de instituição utilizada pelos autores considera duas questões relevantes: em primeiro lugar considera a existência de um conjunto de ações, projetos e instituições que podem orientar, facilitar e multiplicar as condições iniciais do crescimento, tornando-o mais equilibrado, distribuído e de longo prazo. O “complexo institucional” entendido como a intervenção das organizações, sejam estas públicas, semi-públicas, coletivas, agências de desenvolvimento, associações e sindicatos profissionais tem um papel fundamental na coordenação dos fatores organizacionais, sociais, culturais que afetam a dinâmica e eficácia dos aparatos produtivos. Em segundo lugar, o desenvolvimento institucional deve ser entendido como uma articulação entre planos de ação de diversos agentes, elaborados em conjunto, integrados com uma visão sistêmica da coletividade e de seu futuro desejado. Dificilmente essas ações são atingidas por ações individuais, são as iniciativas coletivas públicas ou privadas que podem garantir um mínimo de reciprocidade e congruência entre os planos de ação dos diversos agentes, viabilizando a transição de um cenário de crescimento para um cenário de desenvolvimento.

2.5. Desenvolvimento local – o debate atual: conceitos e experiências

Lindert e Verkoren (2010) destacam que a partir de meados da década de 90, os debates na América Latina sobre desenvolvimento local se relacionam a diferentes iniciativas que vão desde pequenas comunidades rurais até projetos em nível internacional. Algumas iniciativas pontuais foram mal incorporadas nos programas nacionais, privilegiando práticas clientelistas, outras iniciativas tem se centrado na melhoria das

condições de vida dos pobres em seus territórios. Os estudos na América Latina vêm mostrando uma experiência de desenvolvimento descentralizado, incluindo na pauta a diversidade socioeconômica e cultural existentes.

Os autores fazem um panorama sobre o Estado neoliberal e como o desenvolvimento passou a ser liderado pelo mercado, o que gerou consequências diferentes em cada país. O desenvolvimento se mostrou heterogêneo nas regiões, com vantagens competitivas e economias de escala e escopo, em detrimento de outras com grandes dificuldades de atrair investimento e manter níveis de emprego. Daí a necessidade de um processo de desenvolvimento mais descentralizado, liderado pelo governo local.

Há uma tentativa de aumento da autonomia do governo local, estabelecendo parcerias multi-setoriais em prol do desenvolvimento local. Lindert e Verkoren (2010) destacam vários autores como Mitlin (2004), Gaventa (2001), Osmani (2000), Schneider (1999) que afirmam a necessidade de uma democracia participativa em contraponto à democracia representativa. Segundo esses autores, a participação dos atores sociais nos processos da agenda pública, tomada de decisão, inspeção e monitoramento são fundamentais ao processo de desenvolvimento local, mas não suficientes para uma boa condução do processo. Necessita também que o governo preze pela transparência, responsabilidade e equidade nas decisões. De toda forma, os autores salientam que o processo de desenvolvimento local demanda um governo local comprometido com os atores sociais e efetivamente envolvido com as necessidades e demandas locais.

Albuquerque (1998) entende as políticas de desenvolvimento local como uma resposta necessária aos principais desafios colocados pelo ajuste estrutural das economias latino-americanas orientadas para assegurar a introdução de inovações tecnológicas importadas na base produtiva de cada território.

Na busca de um tipo de crescimento econômico com equidade, isto é, capaz de difundir de forma mais justa os resultados do progresso técnico, é preciso complementar a ação das políticas de ajuste macroeconômico com as políticas micro e mesoeconômicas apropriadas, o qual exige construir uma nova institucionalidade para o desenvolvimento econômico local, estabelecendo estrategicamente os diversos agentes territoriais (ALBUQUERQUE, 1998, p.11).

Na perspectiva de desenvolvimento local, Albuquerque (1998) salienta que o território socialmente organizado e suas características culturais e históricas são aspectos muito importantes. Nas estratégias de desenvolvimento local o espaço territorial é concebido como agente de transformação e não apenas como espaço funcional. Compreende-se a partir daí que em nível local existe um potencial de recursos (humanos, institucionais, econômicos, culturais) que supõe um desenvolvimento endógeno. Ao aceitar que as características históricas, culturais, institucionais e sociais condicionam as estratégias e os processos de desenvolvimento local, destaca-se diversas vias possíveis de desenvolvimento nas quais os diferentes atores sociais possuem funções importantes. No desenvolvimento endógeno, considera-se a influência de todos os recursos não havendo uma causa primordial, e sim a existência de um potencial de recursos que leva ao desenvolvimento e o desenvolvimento por sua vez influencia nos recursos. O potencial endógeno envolve: o mercado de trabalho local, a articulação entre o sistema educativo e de capacitação da força de trabalho, as instituições de capacitação empresarial e tecnológica, o inventário dos recursos naturais e ambientais, a estrutura social e política, a tradição cultural local; as organizações representativas de empresários e trabalhadores.

Os poderes públicos locais e os agentes empresariais privados devem negociar a institucionalidade mais adequada para facilitar a recopilación sistemática desta informação ou para promover a criação dos espaços de intervenção público-privada definidos nestes âmbitos. Uma municipalidade que não empreenda estas atividades fica condenada a distribuir as escassas transferências sociais recebidas do nível central, em lugar de situar-se como agente animador do desenvolvimento econômico local na esfera da produção e da geração de emprego e renda (ALBUQUERQUE, 1998, p.48).

Albuquerque (1998) afirma ainda que a capacidade empresarial inovadora local é um elemento decisivo para impulsionar o processo de desenvolvimento e mobilizar recursos disponíveis. Diante da ausência dessa condição, há a necessidade de intervenção do governo local, buscando integrar os empresários locais às possibilidades mais inovadoras na tentativa que o planejamento do desenvolvimento seja assumido como uma tarefa coletiva de interesse comum.

Comin e Freire (2009) corroboram com a visão de Albuquerque (1998), ao trabalhar uma análise comparativa de duas experiências de desenvolvimento local brasileiras, de Santa Rita do Sapucaí em Minas Gerais e de Ilhéus na Bahia. O estudo está baseado no

caso de Saxenian (1994, 2006) sobre o desenvolvimento da indústria de eletrônica/informática em duas regiões dos Estados Unidos: Vale do Silício na Califórnia e a Rota 128 em Massachusetts. Atualmente, Santa Rita do Sapucaí e Ilhéus possuem sistemas produtivos baseados em indústrias de alta tecnologia, mecanismos eletroeletrônicos e informática. Os dois polos apresentam políticas de incentivo municipais e estaduais e ambientes institucionais locais favoráveis e diversos.

Para Comin e Freire (2009), ao analisar casos de desenvolvimento, é importante entender os padrões de interação entre os atores relevantes (firmas, agências governamentais, agentes financeiros, instituições de ensino e pesquisa) que fazem toda a diferença na busca do entendimento da dinâmica de desenvolvimento. Para os pesquisadores, Santa Rita do Sapucaí merece destaque porque seu processo de desenvolvimento está apoiado em múltiplos fatores: sistema de ensino e pesquisa, redes sociais densas, atores locais com capacidade de articulação nos âmbitos estadual e nacional, instituições públicas permeáveis a interesses diversos, políticas de incentivos fiscais com atração de empresas de fora da região. Esses pontos foram decisivos para a construção de condições qualitativamente melhores, criação de novos empregos e aumento da massa salarial que irriga a economia local, proporcionando condições de crescimento sustentável o que canaliza possibilidades de desenvolvimento. No caso de Ilhéus as condições que permitiram o surgimento do polo industrial estão mais ligadas ao aparato macro regulatório do país, a participação do Estado da Bahia na efetivação do polo industrial em um cenário de guerra fiscal foi decisivo. O sistema de ensino e pesquisa não era claramente voltado para o segmento. Neste caso, o Estado assumiu o protagonismo e a decisão se deu em função da grave crise na indústria do cacau. A isenção de impostos foi e continua sendo um dos principais fatores para tomada de decisão ao instalar uma empresa em Ilhéus.

Comin e Freire (2009) esclarecem que o processo de desenvolvimento deve permanentemente estar sujeito a reorientações, sendo possível identificar resultados que qualitativamente produzem diferenças nos municípios, como geração de emprego e renda, saúde, educação, capacitação profissional, acesso ao crédito, investimento em tecnologia, apoio a micro e pequenas empresas, principalmente quando os governos locais funcionam como sustentação dos processos, compondo uma estrutura de desenvolvimento de longo prazo. No caso apresentado, as instituições tiveram papel

fundamental no processo de desenvolvimento, tanto em Santa Rita do Sapucaí com as instituições de ensino e pesquisa e a Prefeitura, como no caso de Ilhéus com Estado à frente da implantação das empresas.

Para Vázquez Barquero (1988) o desenvolvimento econômico local é um processo de mudança estrutural que conduz a um melhor nível de vida da população local. **Três dimensões** merecem destaque na visão do autor: a **dimensão econômica** em que os empresários locais usam sua capacidade para organizar os fatores produtivos endógenos com níveis de produtividade capazes de competir nos mercados; a **dimensão sociocultural** envolve os valores e instituições locais que permitem impulsionar ou apoiar o próprio processo de desenvolvimento e a **dimensão político-administrativa**: políticas territoriais que facilitam e estimulam a criação de um ambiente inovador, favorável ao ambiente endógeno.

Ainda com respeito ao desenvolvimento econômico local, o autor afirma:

O desenvolvimento econômico local pode ser definido como um processo de crescimento e mudança estrutural que ocorre em razão da transferência de recursos das atividades tradicionais para as modernas, bem como pelo aproveitamento das economias externas e pela introdução de inovações, determinando a elevação do bem-estar da população de uma cidade ou região. Quando a comunidade local é capaz de utilizar o potencial de desenvolvimento e liderar o processo de mudança estrutural, pode-se falar de desenvolvimento local endógeno ou, simplesmente, de desenvolvimento endógeno. (VÁSQUEZ BARQUERO, 2001, p.57)

Para Amaral Filho (1999) o conceito de desenvolvimento econômico local pode ser entendido como um processo de ampliação contínua da capacidade de agregar valor sobre a produção, bem como a capacidade de agregação de valor da região, sendo que o desdobramento se caracteriza pela retenção do excedente econômico gerado pela economia local e atração de excedente de outras regiões, gerando, portanto maior oferta de emprego, de renda, de produto no local ou na região. Esse processo envolve o caráter de desenvolvimento endógeno que está relacionado por uma série de fatores como a disponibilidade em recursos naturais, qualidade dos recursos humanos, acesso às fontes de financiamentos, disponibilidade de informações sobre produtos, processos produtivos e mercados e a existência de uma cultura local favorável à atividade empreendedora.

Brandão (2009), a partir da perspectiva do desenvolvimento econômico, mostra a necessidade de compreender o desenvolvimento como processo transformador, permanentemente inclusivo de parcelas crescentes das populações marginalizadas. Assim é fundamental que esse processo transformador seja promovido simultaneamente em várias dimensões (produtiva, social, tecnológica, etc.) e em várias escalas espaciais (local, regional, nacional, global) fortalecendo a autonomia de decisão e ampliando as possibilidades de ação dos sujeitos concretos produtores de determinado território.

Ninacs (2002) pondera que o conceito de desenvolvimento local, em geral, sugere uma transformação das estruturas e sistemas que levam à melhoria da qualidade de vida para todas as pessoas que vivem no mesmo território. O ambiente local em que as pessoas vivem deve mudar para permitir a capacitação, melhor qualidade de vida, menos pobreza e menos exclusão social. Nesse sentido, o bem-estar econômico é desejável. A possibilidade de garantir voz aos indivíduos, a plenitude de seus direitos é fundamental como forma de reverter barreiras estruturais que subjagam, discriminam e excluem em função de gênero, raça, classe social. Ninacs (2002) mostra que as redes sociais e econômicas são vistas como um meio para se atingir o objetivo de justiça social que pode ser alcançado através da cooperação e parceria. Fortalecer as redes sociais significa fortalecer a comunidade e aumentar seu poder coletivo no uso de seus recursos culturais, econômicos e sociais, em benefício de sinergias locais.

Ninacs (2002) define quatro condições relevantes orientadas para se alcançar o desenvolvimento local: **primeira condição**: a comunidade local deve controlar seus recursos econômicos e ter a capacidade para gerenciá-los; **uma segunda condição** trata da interação entre indivíduos e organizações, reconhecendo a complexidade das relações entre os indivíduos e o ambiente e a importância das organizações como veículo que permita essas interações, **a terceira condição** se refere a criação de redes entre organizações e redes de comunidade e a **quarta condição** se refere as redes, mesmo as estritamente econômicas trabalhando com ética e solidariedade. Dessa forma, o desenvolvimento local pode ser entendido como um processo de articulação, coordenação e inserção dos empreendimentos empresariais associativos e individuais, comunitários, urbanos e rurais a uma nova dinâmica de integração socioeconômica, de reconstrução social, de geração de renda, tendo como referência um processo de interação entre o atores sociais. Nem sempre todas as condições apresentadas são

reconhecidas em nível local o que pode gerar uma condição assimétrica que dificulte o processo de desenvolvimento. Reconhecer estas dificuldades e as complexidades em nível local pode fortalecer os próprios atores na solução dos problemas (NINACS, 2002).

Buarque (1999) salienta que apesar do caráter endógeno do desenvolvimento local, este está inserido em uma realidade mais ampla e complexa, com a qual interage e da qual recebe influências e pressões positivas e negativas. Dentro das condições contemporâneas de globalização e intenso processo de transformação, o desenvolvimento local deve representar elos com os contextos regional e nacional, podendo representar elevação de oportunidades e dinamismo econômico.

Dentre os diferentes tipos de desenvolvimento local, o desenvolvimento municipal possui, segundo Buarque (1999), uma amplitude espacial delimitada pelo corte político-administrativo do município. Pode ser mais amplo que a comunidade é menos abrangente que a microrregião. O município tem uma escala territorial adequada à mobilização dos fatores socioeconômicos, ambientais e políticos, seja pelo limite territorial, seja pela aderência político-administrativa que oferece, através da municipalidade e instância governamental.

O autor pontua ainda que o desenvolvimento local dentro da globalização é uma resultante direta das capacidades dos atores e das sociedades locais de se estruturarem e mobilizarem, buscando definir prioridades e especificidades que levem a resultados para a comunidade. Isso pode significar capacidade de ampliação da massa crítica de recursos humanos, domínio de conhecimento e da informação, o que pode gerar vantagem locacional como melhor qualificação da mão de obra, geração de empregos mais seletivos e melhoria do nível de renda, o que demanda infraestrutura econômica, educação e capacitação profissional, tecnologia, dentre outros.

Allebrandt et al. (2012, p.202) corrobora com essas abordagens ao afirmar:

No novo cenário mundial, o aspecto de destaque é a eliminação gradativa do estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), dando lugar ao estado neoliberal mínimo. É o município que hoje passa a assumir cada vez mais esse papel de *welfare*, não só pelo crescente gasto nas áreas de saúde, educação e promoção social, uma vez que passa a assumir cada vez mais as políticas sociais antes a

cargo da União, mas igualmente pelas políticas voltadas para a geração de emprego e renda e de incentivo ao desenvolvimento local, passando o município à condição de promotor do desenvolvimento socioeconômico com base em ações de âmbito local.

No contexto federal brasileiro, no início dos anos 1990, a participação dos municípios nas ações do Estado tornou-se mais visível, conforme afirma Martins, Vaz e Caldas (2010). Os autores evidenciam, entretanto, que os municípios apesar de contarem com novas receitas, não conseguiram desenvolver um projeto de inserção na federação que destacasse o papel de articulador e protagonista do desenvolvimento local. As carências e pressões relativas às demandas reprimidas em infraestrutura urbana básica, serviços públicos e políticas sociais consumiram a maior parte da energia dos governantes municipais e dos recursos disponíveis. Na agenda do governo federal e estadual, as prioridades giravam em torno da inflação e da crise fiscal com crescentes déficits fiscais nas contas nacionais, a questão do desenvolvimento foi deixada em segundo plano.

Para Allebrandt et al. (2012) a dimensão local do desenvolvimento demanda mudanças que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação da sociedade. Os autores justificam sua posição com base em Tenório (1999) que defende a necessidade da construção de uma sociedade descentralizada e caracterizada por um espaço público que seja útil para apresentar, identificar e solucionar problemas sociais, com possibilidades reais de influenciar as decisões políticas no processo de desenvolvimento.

Pereira e Herschmann (2003) consideram que quanto mais efetivas forem as estratégias de gestão em nível local mais possibilidades de se aproximar dessa realidade. Para os autores, os arranjos produtivos locais são bons exemplos dessa articulação entre as instituições públicas e privadas que podem ter papel fundamental no desenvolvimento local sustentado.

Ribeiro e Loiola (2009) refletem que as vantagens da aglomeração de produtores foram inicialmente apontadas por Marshall (1982) ao estudar os distritos industriais da Inglaterra no século XIX. No século XX, a partir das experiências da Terceira Itália o tema de aglomerações produtivas assume novo enfoque e diante de novas perspectivas

podem apresentar elos importantes para se trilhar o caminho do desenvolvimento local.

Isso se justifica à medida que os arranjos produtivos locais envolvem a participação de empresas, desde as fornecedoras até as de consumo final dentro da cadeia produtiva, e também se articulam com instituições públicas e privadas, passando pela capacitação de recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento, engenharia, política, promoção e financiamento. Também se apresentam como um sistema produtivo e inovativo local e possuem capacidade de geração de emprego e renda. Entretanto, em muitos casos, os projetos não estão alinhados com o desenvolvimento local, privilegiando apenas as elites empresariais, sendo relevante entender a multidimensionalidade dos arranjos produtivos locais e intervenções de políticas públicas conciliadoras de interesses locais, nesse contexto o papel das prefeituras é fundamental no sentido de sua inserção no desenvolvimento integrado, conforme apontam Ribeiro e Loiola (2009).

Caldas et al. (2005) compreendem o arranjo produtivo local como um aglomerado com capacidade de inovação e estabelecimento de parcerias e cooperação e ao considerar sua capacidade de geração de postos de trabalho e diversificação podem contribuir para o desenvolvimento. Entretanto, ressaltam seu estágio ainda embrionário no Brasil e a necessidade de políticas locais que devem assumir as prerrogativas desse processo.

Fauré e Hasenclever (2005) destacam que não necessariamente todos os fatores explicativos do desenvolvimento local estão situados ou disponíveis na escala territorial correspondentes, a despeito do nível local ser a escala pertinente para observar e estudar as transformações socioeconômicas que contribuem para o desenvolvimento. O desenvolvimento econômico local é também fruto das intervenções de fatores supralocais. Deve-se compreendê-lo como um fenômeno de múltiplas escalas. Os fatores exógenos podem interferir e contribuir para o desenvolvimento local, a depender dos fatores e condições em termos de qualificação da força de trabalho, conhecimento e inovação e infraestrutura em geral. Os fatores exógenos geralmente estão atrelados a investimentos oriundos de fora da região. Podem-se considerar empresas de médio e grande porte cuja matriz não é da região. As políticas públicas em escala nacional, políticas macroeconômicas que definem regras de política econômica e as regulamentações que vigoram no país que também podem ser consideradas exógenas.

Os autores apresentam uma síntese de três aspectos centrais no conceito de desenvolvimento local: o **primeiro** é a endogeneidade, ou seja, a existência de um potencial de recursos locais, materiais e imateriais que devem ser mais bem explorados. O **segundo** é a territorialidade, que indica a interação entre os atores sociais e uso dos recursos definindo um espaço de atuação mais denso e produtivo. O **terceiro** é a presença e o envolvimento das instituições que fazem parte também do conjunto das inter-relações construídas naquele ambiente determinado.

Assim, os autores constataam que não se tem plenamente certeza de que determinado local irá se desenvolver, enquanto outros estagnam e outros declinam. Destacam a questão da formação histórico-econômica brasileira como responsável pela estruturação do país em diferentes regiões, reconhecendo as contribuições de teóricos como Celso Furtado, que argumentam que as vocações produtivas, as condições de produção e a disponibilidade dos recursos muito diferentes de local para local acabaram por gerar desigualdades socioeconômicas e desequilíbrio espacial entre várias regiões.

Dessa forma, em matéria de desenvolvimento local, mesmo que as regras, os princípios, os fatores e os meios que condicionam as atividades econômicas sejam mais ou menos os mesmos no quadro nacional, em situações locais é necessário constatar que o desempenho econômico, por exemplo, se configura diferente, seja em função de recursos naturais específicos ou em função de fatores particulares herdados ou mesmo em função das diferenças regionais como no caso do Brasil (FAURÉ & HASENCLEVER, 2007).

A noção de desenvolvimento local integra vários aspectos, espaciais, econômicos, sociais, culturais e políticos que de forma dinâmica podem produzir um cenário próspero e de longo prazo que não se reduz especificamente à taxa de crescimento do PIB do município. Os efeitos positivos gerados pela aglomeração, a realização de programas de emprego e renda, a modernização do tecido empresarial, os investimentos realizados para elevar o nível de qualificações e competências, os incentivos dados à incorporação e difusão de inovações, o favorecimento de uma governança atrelando as esferas públicas e privadas, a promoção de instrumentos institucionais que facilitem a solução dos problemas compõem uma série de pré-condições do que é possível e desejável no desenvolvimento local (FAURÉ & HASENCLEVER, 2007).

Como ressalta os autores, a ação municipal tornou-se mais importante num momento que a mobilidade dos fatores de produção e a concorrência entre firmas podem tanto viabilizar possibilidades de crescimento como ao mesmo tempo ameaçar a geração de empregos e rendas locais. Destaca-se também a modernização dos sistemas produtivos locais e investimentos em tecnologia capazes de criar mais valor aos produtos para a construção ou manutenção das vantagens comparativas locais. Assim cabe a ação pública local a função de coordenação entre agentes, de organização dos meios empresariais, da definição de estratégias, da intervenção, de apoio, de informação, enfim de ações organizadas coletivamente, que ultrapassam interesses individuais. É fundamental o acompanhamento institucional para favorecer, consolidar, multiplicar e prolongar as ações iniciadas pelos agentes econômicos.

O desenvolvimento local que deve ser entendido a partir de um conjunto de elementos que formam as bases de sustentação das iniciativas locais de desenvolvimento local, como: fomento de empresas locais e capacitação de recursos humanos, coordenação de programas e instrumentos de fomento, cooperação público-privada, atitude proativa do governo local, mobilização e participação dos atores locais (SILVEIRA, BOCAJUVA, ZAPATA, 2002).

Um exemplo positivo, de acordo com Sachs (2008) é a experiência da região metropolitana de São Paulo, conhecida como ABCD. Várias municipalidades reuniram-se para criar o conselho de desenvolvimento regional. Assim, as políticas de desenvolvimento pautadas no empoderamento das comunidades e na abertura de espaços democráticos locais que funcionam mediante o diálogo, as negociações e os vínculos contratuais entre os atores do desenvolvimento se constituem em importantes iniciativas. Para que as iniciativas locais propiciem de fato arranjos colaborativos e sinergias que busquem o desenvolvimento, o planejamento se torna uma ferramenta importante. Dessa forma, o planejamento que é um processo interativo que inclui procedimento de baixo para cima e de cima para baixo, pode facilitar uma visão compartilhada das necessidades e possibilidades locais.

Conforme Diniz (2001) a partir da ideia de que o desenvolvimento está enraizado nas condições locais, o foco do planejamento passa a ser a localidade, destacando o

exemplo da União Europeia que homogeneizou o espaço em termos legais para o movimento do capital, das mercadorias e do trabalho, mas ao mesmo tempo, reforça as instituições e ações locais para atrair o capital através do conjunto de agências regionais de desenvolvimento na Europa que fortalecem as identidades das regiões e os governos locais. Assim, o local se constitui como espaço de regulação e prática institucional, como organização sócio espacial e político-econômica. Cada localidade é um território específico no sentido de seus atributos naturais, econômicos, históricos, sociais e políticos, sob um conjunto legal aplicado para as diferentes localidades.

Como apresentado nesta sessão o desenvolvimento local pode ser considerado, como afirma Fauré e Hasenclever (2005), o encontro entre potencialidades locais, pouco exploradas ou ainda inexploradas e iniciativas de atores públicos e privados. Assumir uma dimensão única seja ela econômica, sociocultural ou político-institucional limita a compreensão do fenômeno de múltiplas variáveis. Portanto, na busca para o entendimento do processo de desenvolvimento local, apresenta-se o tema com dois enfoques, o recorte econômico traz uma reflexão sobre o esgotamento o processo de crescimento econômico pautado na intervenção do Estado na economia e também os limites da pauta neoliberal. Apresenta-se a questão do papel das instituições como intermediadoras e articuladoras do desenvolvimento. O recorte institucional torna-se fundamental diante da necessidade de integrar as observações e análises.

2.6. Trajetória do desenvolvimento local no Brasil

Martins, Vaz e Caldas (2010) destacam que a partir de 1970, no nível local, surgem experiências de planejamento e execução de políticas públicas de desenvolvimento. Entretanto dado o contexto centralizador e autoritário durante esse período, as experiências eram pontuais e isoladas. Os autores propõe uma periodização para as experiências brasileiras de desenvolvimento local no período pós-redemocratização e dividem em três fases as experiências de desenvolvimento no Brasil, baseados em Vaz e Caldas (2006).

A fase inicial é denominada por Martins, Vaz e Caldas (2010) de “antecedente”, esse período engloba de 1976-1988, caracterizado pelos sinais iniciais de distensão do

regime autoritário até a promulgação da Constituição do Brasil de 1988. Durante essa fase destacam-se poucas experiências de maior articulação entre políticas setoriais territorialmente localizadas e com tentativas de promoção da participação efetiva da comunidade. Esse período mostrou possibilidades de promoção de desenvolvimento local, no contexto da luta pela democracia, em contraposição aos projetos desenvolvimentistas nacionais que caracterizaram o modelo centralizador e subordinador do regime militar. Na esfera local, experiências inovadoras concentravam-se em descentralizar a gestão e buscar formas de democratizar relações do Estado com a sociedade.

Como mostra os autores, as experiências acumuladas ao longo das décadas de 1970 e 1980 são referências para as tentativas de novas práticas na gestão pública local, os esforços estavam em descentralizar a gestão, apesar das limitações das câmaras municipais. Os municípios não eram entes da federação, não possuíam leis orgânicas municipais, tinham pouca autonomia fiscal, tributária e sofriam com a escassez dos recursos transferidos dos governos federal e estaduais.

O período de 1989-1992, chamado de a “grande encruzilhada” em função do período de transição democrática, correspondeu ao mandato das primeiras gestões municipais após a promulgação da Constituição de 1988, que redefiniu e expandiu as atribuições dos municípios e sua autonomia dentro da federação. Isso significava a entrada de novos atores políticos nas instâncias decisórias locais, como a conquista de prefeituras importantes por setores de forte oposição à ditadura e mesmo ao novo governo do período de redemocratização. Os municípios a partir de 1989 passam a ter expansão de sua capacidade tributária e de fontes de financiamento. O foco dos governantes municipais era atender às necessidades de infraestrutura urbana básica, serviços públicos e políticas sociais (MARTINS, VAZ & CALDAS, 2010).

Nesse período, a participação dos municípios nas ações do Estado tornou-se mais visível. Todavia, os municípios a despeito de seu novo papel e de novas receitas não conseguiram desenvolver um projeto de inserção na federação que privilegiasse seu papel de articuladores do desenvolvimento local. Martins, Vaz e Caldas (2010) enfatizam a existência das demandas reprimidas de infraestrutura urbana básica, serviços públicos, políticas sociais, o que acabou por consumir o tempo dos governantes

municipais e dos seus recursos. O problema inflacionário e a crise fiscal eram as prioridades da agenda governamental federal e estadual. Esse período é marcado pela influência do pensamento neoliberal e das políticas econômicas de ajuste monetarista no país.

A terceira fase, na concepção dos autores, começa a partir de 1993, chamado “o despertar tardio”. Nesse momento, o discurso e as práticas de desenvolvimento local se apresentam descontextualizadas das propostas mais inovadoras com o foco na dimensão social e democrática. O governo local ganha importância enquanto executor de políticas sociais e de infraestrutura básica. As experiências locais de desenvolvimento se concentram na isenção fiscal e no acirramento de uma guerra fiscal entre municípios para atrair novas indústrias e investimentos, assim a Administração Pública abre mão dos recursos necessários para executar as políticas públicas necessárias e também não consegue gerar os empregos suficientes para a população local, em um cenário macroeconômico complexo, que se caracteriza como “pesadelo eterno”, a crise nacional recaiu sobre os municípios. Com o objetivo de conter a crise do desemprego, muitos municípios adotaram, além dos subsídios fiscais, alternativas como a instalação do Banco do Povo com crédito para as micro e pequenas empresas com taxas de juros mais baixas, incentivos ao associativismo e cooperativismo, disponibilização de cursos de formação e qualificação profissional, formação de parcerias com outros países para elaboração de projetos técnicos para buscarem outros mercados via comércio justo e solidário (MARTINS, VAZ & CALDAS, 2010).

Os autores mostram que durante esse período observa-se uma reconcentração da base tributária no governo federal e uma redução das receitas dos municípios juntamente com uma maior demanda por gastos sociais em função da expansão do desemprego e reconversão da base econômica.

Fauré e Hasenclever (2007) ressaltam a importância da ação municipal principalmente com a função de coordenação e articulação de agentes e projetos. Entretanto, como apresentado pelos autores Martins, Vaz e Caldas (2010) historicamente o poder público municipal enfrenta dificuldades para assumir o desenvolvimento local e sua abrangência nas várias temáticas econômicas, sociais, urbanísticas, culturais, dentre outras. Tais dificuldades fazem com que as Prefeituras concentrem suas ações para problemas sociais urgentes.

2.7. Administração Pública Municipal e o Desenvolvimento Local

Farah (2001) considera que no Brasil é bastante disseminada a ideia do descrédito em relação à atuação do Estado e da administração pública enquanto condutores do desenvolvimento. Isso se deve principalmente a ocorrência de práticas clientelistas e aos processos de corrupção que se pulverizaram após a democratização e ainda prevalecem na atualidade, contaminando a visão que os cidadãos possuem da ação governamental e da administração pública em todas as esferas de governo. A necessidade de mudança dessa visão se faz presente na busca de reconhecer o papel do Estado na coordenação de parcerias entre Estado e sociedade civil, parcerias internas ao próprio Estado e também pela emergência de novos arranjos institucionais.

Martins e Caldas (2009) mostram que nos anos 1970, o papel das administrações públicas municipais era limitado, os municípios não eram entes da Federação, não possuíam Leis Orgânicas, tinham pouca autonomia tributária e escassez de recursos transferidos dos governos Federal e estadual.

Assim, até o início dos anos 1980, havia uma centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos estados e municípios, o papel de executores das políticas formuladas centralmente. Outro ponto importante era a fragmentação institucional, a sobreposição de agências e de diversos órgãos, sem que se estabelecesse a coordenação da ação dessas diversas instituições. Esta desarticulação ocorria tanto no âmbito local quanto estadual e federal. Isso evidenciava problemas de eficiência e efetividade das políticas públicas e dificuldades de coordenação, conforme afirma Farah (2001).

A autora destaca também o caráter setorial das políticas públicas, com estruturas especializadas em cada área de atuação governamental: educação, saúde, habitação, transportes, levando a uma autonomia e singularidade de cada política, o que gerou uma falta de articulação entre as ações das diferentes áreas e também um aumento da complexidade do problema social sem uma devida resposta.

Farah (2006) considera que a Constituição de 1988 introduziu mudanças no cenário brasileiro, especialmente no que refere a transferência de recursos e encargos da União para governos estaduais e municipais. O papel do município ganha destaque, sendo

redefinido de acordo com a nova Constituição. O município assume uma série de competências tendo aumentado sua participação na repartição dos recursos fiscais.

A partir do processo de democratização, os governos municipais aumentaram seus recursos, suas capacidades de tributar, sua participação nas transferências governamentais e suas atribuições em termos de planejamento e execução de políticas públicas. O aumento da autonomia dos municípios é comprovado pela intensidade de experiências municipais inovadoras e da constituição de bancos de informações sobre as experiências. Martins e Caldas (2009) realizam uma análise comparada das experiências de desenvolvimento local que poderiam ser consideradas inovadoras: o polo moveleiro de Votuporanga, o setor moveleiro na região das Serras Gaúchas, a incubadora tecnológica do setor coureiro-calçadista, a associação dos apicultores de Simplício Mendes, mini distritos industriais e de serviços em São José do Rio Preto e o Banco de Palmas. Cada experiência apresenta suas particularidades, mas tem em comum a autonomia para realizarem projetos inovadores, a necessidade de ganho de escala de produção ou mesmo de se articularem com outras instâncias regionais, estaduais e internacionais como possibilidade de ampliarem seus negócios e ganharem e operarem na lógica de mercado. Outros pontos similares são a preocupação com a preservação ambiental, a introjeção de valores solidários e cooperativos e a necessidade de iniciativas de desenvolvimento de longo prazo.

Adicionalmente, como considera Farah (2006), o que se assiste são ambiguidades e sobreposição de competências dos diferentes níveis de governo e de diversas áreas. Ao contrário, os governos municipais passam a apresentar dificuldades financeiras e não a abundância de recursos que se esperava. Na análise de Farah, entretanto, é possível afirmar que os municípios assumiram de fato mais responsabilidades na promoção de políticas sociais e nos gastos públicos, inclusive em programas em desenvolvimento local e meio ambiente. É perceptível a tentativa dos governos em todas as instâncias em capacitar-se para suas novas funções, criando novas instituições e procurando a construir espaços de relacionamento com a sociedade civil.

Na visão de Farah (2006) dois eixos são estruturantes na redefinição da ação dos governos subnacionais, especialmente para os governos municipais, quais sejam: a participação cidadã, superando o padrão excludente do desenvolvimento anterior a década de 1980 e a construção de políticas públicas que tenham o foco na esfera da

implementação, na tentativa de garantir o tripé eficiência, eficácia e efetividade. De modo geral, as experiências municipais inovadoras envolvem, segundo Farah (2006) a participação cidadã, valorização das características culturais regionais, otimização de recursos públicos com melhores níveis de acessibilidade por parte da população.

Na esfera local, diversos são os integrantes responsáveis pelo processo do desenvolvimento, como ressalta Varela e Matsumoto (2012). Dessa forma, a Administração Pública municipal tem um papel relevante a desempenhar como o de coordenação do processo de desenvolvimento local. As parcerias entre a Administração municipal e as instituições são importantes num espaço de construção coletiva de sinergias e cooperação para a promoção do desenvolvimento. Também pode ser uma forma encontrada para promover a participação da população no processo. Spink (2001) considera que a formação de parcerias e a garantia da participação cidadã podem favorecer a continuidade dos programas e projetos quando acontecem as trocas dos governos.

Peters (2005a) mostra que o papel essencial do governo é orientar e coordenar, ou seja, o governo deve ser responsável pela definição de orientações gerais de política, podendo deixar a implantação e execução a cargo de outros atores sociais. Esses atores podem ser organizações com ou sem fins lucrativos que teriam capacitação, menos burocracia e enfrentariam a concorrência de mercado para oferecer serviços com qualidade e custos otimizados. Outra questão abordada pelo autor é a descentralização que tende a mover as decisões para longe do centro do governo com o pressuposto de que os governos locais serão mais capazes de refletir as demandas dos cidadãos do que os governos centrais mais pesados e burocráticos. Os governos locais podem também ser mais eficientes na prestação de serviços e nas funções de implementação.

Peters (2005a) apresenta quatro níveis de coordenação: **o primeiro** e mais básico é a coordenação negativa que envolve organizações governamentais e significa apenas que um deve sair do caminho do outro, minimizando conflitos ou mesmo políticas sobrepostas. Esse nível de coordenação envolve um nível de investimento mínimo em capital político, podendo melhorar a prestação de serviços embora não seja possível alterar significativamente os padrões de formulação de políticas, já que um terá conhecimento do que o outro faz, podendo elencar melhor suas prioridades. Um

segundo nível de coordenação pode ser denominado de coordenação positiva que envolve um reconhecimento mútuo de programas e projetos e busca formas de parceria para fornecer melhores serviços. Para além do reconhecimento, busca-se a cooperação em torno de objetivos comuns, no entanto, as organizações permanecem com autonomia. Já um **terceiro nível** de coordenação envolve uma política de integração, que implica na coordenação da prestação de serviços e a coordenação das metas das organizações públicas. Esse nível de coordenação demanda um maior envolvimento das organizações e dos níveis hierárquicos que muitas vezes podem ter atuação e objetivos contraditórios ou mesmo sobrepostos. Esse nível de coordenação necessita de uma negociação substancial e maior disponibilidade em favor das prioridades que envolvam o bem comum, a presença do governo para alcançar a integração se faz imprescindível. No **quarto nível** de coordenação entre as políticas, Peters destaca um alto nível de integração e objetivos comuns entre o governo e sua estrutura interna, a sociedade, as empresas. Como exemplo, o autor menciona o desenvolvimento sustentável envolvendo uma abordagem mais ampla de meio ambiente, fatores econômicos e sociais. O compromisso entre os atores para se alcançar os objetivos é muito importante. Ressalta a participação dos empresários e instituições que são capazes de ressignificar projetos e produzir soluções estratégicas para os problemas do governo, além de favorecer inclusive a capacidade do governo na resolução dos problemas. Nesse nível de coordenação todos os atores devem sentir que estão sendo incluídos e beneficiados com a integração e cooperação. O desenvolvimento das instituições pode auxiliar na capacidade, controle e gerenciamento de políticas auxiliando o próprio governo a assumir um papel mais estratégico e integrado.

Peters (2005b) considera que sob um sistema de governo mais coordenado é possível evitar falhas de governo que acabam resultando em custos econômicos e sociais elevados devido à duplicação de programas e falta de articulação entre eles, por exemplo, as empresas a fim de obter as licenças necessárias para entrar em um negócio, precisam visitar várias agências reguladoras. Outro caso são os problemas de exclusão social e pobreza devido à falta de coordenação dos programas de tributação e subsídios ou transferências governamentais.

O autor salienta a necessidade do governo conduzir tanto a coordenação administrativa quanto a coordenação política, como forma de manter a coerência e o equilíbrio entre a

formulação e a implementação, favorecendo o ciclo de políticas públicas. A coordenação administrativa é em essência a coordenação de baixo para cima e incide sobre a questão da prestação de serviços. Esta orientação de baixo para cima pode tornar o governo mais eficaz e pressupõe um foco na implementação das políticas. A coordenação política assume a formulação das políticas e propõe um acompanhamento no início do processo com o objetivo de minimizar os problemas, quando as políticas são colocadas em prática. É possível perceber a presença da coordenação administrativa e da coordenação política a partir do terceiro e quarto níveis de coordenação, que são etapas mais evoluídas em que os objetivos de integração e cooperação são de fato assumidos pelo governo. Entretanto, a escolha entre a coordenação administrativa e política é, até certo ponto, um falso dilema, pois para realmente existir coerência, os governos necessitam de ambas as formas de coordenação.

Peters (2005b) mostra que o foco de discussões está principalmente nas etapas de formulação e implementação de políticas públicas, havendo um impasse entre as linhas teóricas. Peters (2005b) analisa que alguns teóricos (Elmore, 1979; Barrett e Fudge, 1981) argumentaram que a formulação de políticas deve ser orientada por preocupações de implementação e que a política deve ser "mapeada anteriormente". No contexto da coordenação dessa estratégia é preciso pensar sobre os potenciais problemas de duplicação na fase de implementação implícitos nas políticas que estão sendo projetadas e vislumbrar outros problemas de implementação. Quando há uma tentativa de previsão do que poderá acontecer na fase de implementação, alguns problemas podem ser evitados. O autor mostra também que outros estudiosos argumentaram (Linder e Peters, 1987; Hogwood e Gunn, 1984) que, embora a implementação seja importante, ela não deve ser tão dominante na formulação inicial de políticas. Os governos devem primeiro decidir o que querem fazer e então decidir como essas metas podem ser alcançadas eficiente e efetivamente. Peters (2005b) analisa que para a questão da coordenação é necessário avaliar as prioridades que o governo tem como um todo, em contraste com as prioridades setoriais ou de cada programa, em cada esfera do governo. Por exemplo, os governos com muita fragmentação interna no sistema administrativo podem ter problemas de coordenação, como o caso dos sistemas da Tailândia e Índia, foco do seu estudo. Daí a necessidade de criação de políticas integradas, incluindo dimensões transversais, exigindo um nível de interação tanto nas esferas do governo quanto nas organizações, evidenciando a importância da coordenação e a necessidade de uma maior

cooperação entre as hierarquias do governo e as organizações de formulação de políticas.

Outra contribuição importante de Peters (2005b) ao tema coordenação se refere a um problema fundamental que é a coordenação nos sistemas federativos, já que de alguma forma a maioria desses regimes têm evoluído para formas que permitam a participação e envolvimento de todos os níveis de governo em quase todas as áreas políticas. Assim, os problemas de redundância e incompatibilidade vão demandar articulações entre os níveis de governo para integrar seus programas e projetos de forma mais compatível, inclusive porque a maioria dos sistemas federativos delega aos governos subnacionais a tarefa de implementar a maioria das políticas.

Isso significa, segundo o autor que mesmo que as políticas estejam coordenadas é preciso um alto grau de integração na etapa de implantação e isso exige governança em vários níveis do setor público. A descentralização pode ser vista como um benefício a partir da mensuração da eficiência, mas por outro lado os governos se tornaram mais fragmentados com uma pauta mais diversificada o que dificulta a coerência e coordenação.

Para Pereira e Herschamann (2003) as Prefeituras têm um papel chave na coordenação e articulação do desenvolvimento local pela própria proximidade com o local e conhecimento das necessidades e problemas. Os autores acreditam que as Prefeituras possuem a tarefa de criar condições para que o conjunto de instituições públicas e privadas tenham ações voltadas para o interesse público e possam colaborar e cooperar no processo de desenvolvimento local. A clareza quanto aos problemas prioritários, uma comunicação eficiente e conhecimento da cultura local podem ser facilitadores para se atingir resultados mais eficientes e duradouros. A participação e envolvimento do cidadão na elaboração das políticas públicas também garantem legitimidade ao processo.

Na mesma linha dos autores Farah, 2001, 2006 e Peters 2005, Grindle (2007) se propôs a avaliar como o processo de descentralização trouxe consequências para os governos locais. A autora relembra que anos de sistemas políticos altamente centralizados na América Latina geraram administrações locais sem autoridade e desprovidas de

recursos. Assim, as instituições locais tiveram que ser revividas para assumir problemas complexos, os funcionários precisavam ser treinados e novos procedimentos tinham de ser colocados em prática, como gestão fiscal, programas de desenvolvimento local.

Grindle (2007) ao analisar o caso do México, levantou quatro hipóteses inter-relacionadas nos municípios pesquisados que são significativas no desempenho do governo quando se considera o desenvolvimento local. A **competição política**, como primeira hipótese é fundamental para a política local em todos os municípios gerando uma maior competitividade eleitoral, estimulando e influenciando o desempenho das elites políticas, o que favoreceu a performance do governo local principalmente em relação às novas oportunidades e recursos. A segunda hipótese se refere à **qualidade da governança local** que depende de forma significativa das atividades empresariais dos líderes municipais eleitos e nomeados, aqueles trazidos para ocupar cargo público por meio de eleições recém-competitivas. Dentre suas principais responsabilidades estavam adquirir recursos de outros níveis de governo e introduzir mudanças na gestão dos assuntos locais de forma mais rápida. A terceira hipótese é a **modernização do setor público**. Muitas mudanças foram implementadas rapidamente, mas fracamente institucionalizadas. A liderança empresarial foi um diferencial na modernização do setor público. O **envolvimento dos cidadãos** é considerado a quarta hipótese que é importante na introdução de mecanismos de controle e responsabilização de baixo para cima. Quando esses fatores estão ausentes ou são pouco articulados entre si provavelmente tem-se um desempenho do governo aquém do esperado. Na medida em que existe investimento e interesse em promover os fatores, o governo torna-se mais eficaz e gera-se um processo cumulativo de melhorias a longo prazo.

Fauré e Hasenclever (2005) consideram que a ação municipal torna-se ainda mais importante num momento que a mobilidade dos fatores de produção e a concorrência entre as firmas criam oportunidades de crescimento ao mesmo tempo em que podem se configurar como uma ameaça para os empregos e as rendas locais. Os autores enfatizam que a importância dada à função de coordenação e simplificação da ação pública é relevante, servindo como suporte aos agentes e aos projetos econômicos. Fica evidente a necessidade de coordenação e articulação entre os agentes econômicos, empresários, instituições para a definição de estratégias e planejamento local que são ações que

ultrapassam interesses individuais, sendo necessário que a administração pública municipal exerça esse papel.

Como evidenciado por Fauré e Hasenclever (2005), de forma geral nem os problemas evidenciados pelos municípios nem as soluções possíveis podem ser restritas ao perímetro de cada município. Uma parte tanto dos problemas como das soluções envolvem os municípios do entorno e, portanto, as ações em favor do desenvolvimento demandam um aparato institucional além-fronteiras, ampliando do local para o regional, no caso estudado do local para o metropolitano. As ações intermunicipais, por meio de iniciativas acordadas entre as Prefeituras e as instituições podem facilitar as soluções de problemas mais complexos, promovendo a integração e a racionalização das ações institucionais de orientação e apoio.

Kronemberger (2011) ao analisar como o Estado brasileiro pode, na prática, agir como indutor e facilitador do desenvolvimento local destaca a necessidade da coordenação vertical e da coordenação horizontal. A coordenação vertical de ações se faz através de mecanismos de concertação e pactuação entre União, estados e municípios. Essa articulação também deve privilegiar a participação da sociedade civil. Da mesma forma, é necessária a coordenação horizontal, ou seja, a articulação de ações de diferentes órgãos setoriais em um mesmo nível de governo.

Para Dowbor (2002) o papel proativo da Prefeitura é uma necessidade, uma questão chave para o sucesso dos programas principalmente pela proximidade com os problemas, os grupos de interesse e pelo papel na implantação das políticas. Na visão de Fauré e Hasenclever (2005) o maior desafio para a ação pública municipal segue sendo a governança desse complexo emaranhado de instituições públicas e privadas envolvidas em diversas atividades locais.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

3.1. Políticas Públicas: Conceito e Noções Gerais

Entender o significado da expressão “política pública” é fundamental como primeiro passo para compreensão da importância deste instrumento diante do atual contexto, no que tange aos aspectos sociais, econômicos e políticos advindos do amadurecimento da sociedade civil organizada e da produção de novos conhecimentos no campo da gestão pública e que trazem consigo novos desafios entre Estado e sociedade.

Frey (2000) apresenta uma análise acerca dos estudos sobre políticas públicas, sendo que nos Estados Unidos a vertente de pesquisa em ciência política começa a se instituir no início da década de 50, conhecido como *policy science*, na Europa, especificamente na Alemanha, a preocupação com determinados campos de políticas se inicia nos anos 70. Já no Brasil, os estudos sobre políticas públicas foram realizados apenas recentemente. O autor defende a ideia de que as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores específicos de *polity* e *politics*, mas que é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos de análise de políticas públicas peculiares das sociedades em desenvolvimento.

Frey (2000) contribui com a apresentação da diferenciação teórica de aspectos peculiares da política pública, fornecendo categorias para melhor compreensão do tema. Segundo o autor a dimensão institucional *polity* se refere à ordem do sistema político e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; o termo *politics* abarca o processo político, objetivos, conteúdos e decisões de distribuição. A dimensão material *policy* refere-se aos conteúdos concretos, ou seja, programas políticos e problemas técnicos. Na prática essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente.

Souza (2006) acredita que não há uma única, ou melhor, definição sobre o que seja política pública. Nesse sentido, a autora destaca os pensamentos de Mead (1995), Lynn (1980), Peters (1986) e Laswell (1936/1958) para explicar sua argumentação.

Souza (2006, p.24) ressalta:

Para Mead (1995), trata-se de um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) define políticas públicas como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Outro conceito é de Peters (1986), que considera a política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. (...) A definição mais conhecida é a de Laswell (1936/1958), para quem política pública implica responder as seguintes questões: quem ganha o quê, por quê, e que diferença faz.

É oportuno refletir sobre o termo “políticas públicas” como polissêmico, não existindo uma única definição do que seja uma política pública, como ressalta Souza (2006).

Heidemann (2009, p.28) apresenta o seguinte conceito:

Em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado em seu sentido lato. Em seu conjunto, essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de políticas públicas.

É fundamental observar nesse contexto que o conceito envolve uma abordagem multicêntrica, em que tanto o Estado como atores sociais são responsáveis pelas ações e decisões. Romano (2009) reflete que as políticas públicas poderiam ser entendidas como ações ou propostas promovidas pelo Governo na tentativa da melhor alocação de recursos públicos, gerando oportunidades entre os diferentes grupos sociais com interesses e preferências, ora complementares, ora divergentes.

Nesse sentido, Saraiva (2006) salienta que a política pública compõe-se de um fluxo de decisões que tem como objetivo manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar uma realidade para melhor. Adicionalmente, Secchi (2010) define uma política pública como sendo uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, mas considera relevante ponderar que não há consenso quanto à definição do que seja uma política pública.

As ideias de Secchi (2010) convergem com a proposta apresentada por Souza (2006), ao considerar que não existe necessariamente uma definição para política pública, mas considera alguns aspectos relevantes como: distinguir entre o que o governo planeja e o que, na realidade, faz; envolve vários atores sociais e diferentes níveis de decisão,

apesar de ser elaborada pelo governo; é abrangente e não se limita a leis e regras; compreende uma ação intencional com objetivos delineados; pode gerar impactos de curto e longo prazo e envolve processos, sendo necessário planejar, implementar, acompanhar e avaliar.

Nesse âmbito, Secchi (2010) apresenta o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) como um esquema de visualização e interpretação que organiza a política pública em fases sequenciais e interdependentes. Apesar de várias versões desenvolvidas, sua contribuição está em restringir o modelo a sete fases principais: identificação do problema, estruturação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

O primeiro momento de uma política pública é a *identificação do problema* que consiste em verificar o distanciamento do estado atual para o estado ideal, que no direito é chamado de “ser” e “deve ser”. Três questões são importantes para a identificação do problema: a percepção do problema, que consiste em uma verificação intersubjetiva; a delimitação do problema, que se assemelha ao processo de construção do conhecimento; e avaliação de possibilidade de resolução, que pode ser analisado analogicamente à hipótese na ciência.

A segunda fase seria a *formação da agenda* que é conceituada como definição do “conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes” (Secchi, 2010, p.36). O autor diferencia, nesse passo, a agenda política da agenda formal e da agenda da mídia, essas agendas se interpõem e inter-relacionam. Dessa agenda surge a *formulação de alternativas*, que seria o terceiro momento no qual se estabelece métodos, programas, estratégias e ações para resolver o problema. As alternativas à disposição do agente público relacionam-se com mecanismos de indução do comportamento dos atores envolvidos no processo, objeto da política. São eles: premiação, coerção, conscientização e soluções técnicas. No caso da premiação, o agente público pode influenciar o comportamento com estímulos positivos. A coerção influencia o comportamento com estímulos negativos. Na conscientização busca-se influenciar o comportamento através da construção e apelo ao senso de dever moral. As soluções técnicas não influenciam diretamente o comportamento, buscam através de práticas influenciar o comportamento de forma indireta. As alternativas de ação para as

possíveis soluções para o problema público podem ser atingidas através das alternativas de indução e vão depender do contexto do problema público, seu grau de interferência nas demais questões públicas e a disponibilidade de recursos e informações.

A quarta fase é a *tomada de decisão*, momento que interesses, ações e métodos são explicitados. Nesse passo o autor difere três dinâmicas de escolha de alternativas: dos problemas para as soluções, das soluções para os problemas, e uma contínua comparação de soluções e problemas. Tomada a decisão, parte-se para a *implementação*, quinta fase do processo (ciclo); é a fase em que “são produzidos os resultados concretos da política pública” (Secchi, 2010, p.44). É nessa fase que se depreendem obstáculos e falhas que acometem as mais diversas áreas de política pública. Há um consenso entre os estudiosos de políticas públicas que aqui reside os problemas maiores, são muitos exemplos de leis que não se concretizam, programas que não avançam, ou projetos de solução de problemas públicos que são desvirtuados no momento da execução. A fase de implementação é importante, porque é o momento de verificar os obstáculos e falhas que acontecem nas diversas áreas de políticas públicas na saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão. Existem dois modelos de implementação de políticas públicas de acordo com Secchi (2010). O modelo *top-down* apresenta uma separação clara entre o momento da tomada de decisão e o momento da implementação. As políticas públicas são elaboradas e decididas pela esfera política e a implementação é esforço administrativo dos agentes públicos. O modelo *bottom-up* é caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a execução de políticas públicas. Os agentes implementadores tem uma participação na elaboração das possíveis soluções. As políticas públicas são modeláveis de acordo com as necessidades e os problemas práticos de implementação, necessidades políticas e econômicas.

A penúltima fase seria a *avaliação da política pública*, na qual o “processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou” (Secchi, 2010, p.49). A avaliação se faz por meio de critérios, indicadores e padrões. Os critérios usados para avaliação são: economicidade que se refere ao nível de utilização dos recursos. A eficiência econômica que trata da relação entre os recursos utilizados e a produtividade. A eficiência administrativa se refere ao nível de

conformação dos métodos preestabelecidos. A eficácia está ligada ao alcance de metas e dos objetivos e a equidade trata da distribuição dos benefícios ou punição entre os destinatários da política pública. Os indicadores servem para mensurar os resultados das políticas públicas, eles podem ser indicadores financeiros, indicadores de produtividade, indicadores de resultados. Os padrões servem para balizar os indicadores. Existem os padrões históricos que servem para comparar períodos, os padrões absolutos se referem as metas qualitativas e quantitativas e os padrões normativos baseados em padrões ideais. Por fim, o autor refere-se à *extinção das políticas públicas*, que ocorre quando o problema se resolve, quando se torna ineficaz ou quando o problema perde importância. Ainda deve-se ressaltar que estas fases podem ser palco de conflitos de interesses, visões diferenciadas dos problemas e soluções, mas em algum grau podem contribuir para o estabelecimento de prioridades, fortalecendo princípios de inclusão, participação, autonomia e bem comum.

Para Ferreira et al. (2012), o modelo de análise das políticas públicas de Secchi (2010) não deve ser visto como um processo linear composto por fases isoladas. Pelo contrário, a compreensão deve centrar-se na construção social, na qual as políticas surgem de um processo interativo entre Estado e sociedade. Sendo assim, a participação dos cidadãos durante todo o ciclo é fundamental para que ela se identifique com a política pública e esta consiga atingir os objetivos propostos. Ressalta-se que as instituições têm um papel importante nesse processo, na articulação dos planos de ação dos diversos agentes, sua concepção, elaboração, implementação e avaliação. As instituições públicas e privadas como os Bancos de desenvolvimento, Agências de Desenvolvimento, Federações e Associações têm a função de coordenação, de articulação, de suporte aos agentes e às políticas públicas. Possuem uma capacidade de organizar, definir, intervir, apoiar, enfim organizar ações coletivamente que ultrapassam as possibilidades e interesses micro ou individuais, conforme Fauré e Hasenclever (2005).

Romano (2009) afirma que as políticas públicas se constituem em um importante mecanismo de governo incumbido da relação do Estado com a sociedade e o mercado. Para o autor, as políticas públicas têm uma função estratégica à medida que definem as ações entre o público e o privado, permitem visualizar o nível de autonomia da ação pública e, delimitam quais os assuntos que alcançam o status de interesse público, ou seja, quais políticas que serão introduzidas na agenda do governo.

Souza (2006) mostra que há um grande envolvimento de outros segmentos, que não os do governo, por meio de processos interacionais, pressões, lobbies, negociações que acabam influenciando a formulação das políticas. Há um reconhecimento de que grupos de interesse e movimentos sociais podem envolver-se no processo das políticas públicas, mas isso não significa necessariamente que houve diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e governar.

Heidemann e Salm (2010) definem políticas públicas como um conjunto de decisões e ações do governo e de outros atores sociais. A expressão “política pública” traz em si grandes discordâncias no diálogo e nos debates entre os agentes, confirmando as reflexões de Secchi (2010). A definição de política pública inclui ao mesmo tempo dois elementos-chave, a saber: ação e intenção. Ou seja, pode-se ter uma política pública sem intenção formal sobre determinada questão, mas necessariamente a ação deve estar presente como garantia da execução da política.

Teixeira (2014) alerta que são muitos os estudos sobre participação e políticas públicas que apontam para o olhar analítico sobre as instâncias participativas nas políticas públicas que, por sua vez, problematizam as relações sociais e as dinâmicas do poder local, passando o Estado a atuar mediante novas possibilidades de interação com o contexto local. O autor mostra que a partir de novos espaços públicos institucionais de participação, nos quais atores sociais se encontram para negociação política e coordenação institucional de ações com o propósito de estabelecer metas e objetivos comuns, evidenciam-se particularidades de uma relação sócio histórica singular entre Estado, mercado e sociedade civil. Assim, a garantia da qualidade de vida dos trabalhadores, geração de emprego e renda e, também a defesa de melhores garantias de vida para a população local, está construída por algum tipo de gestão de conflitos voltados à produção de sínteses políticas, considerando as tensões que envolvem os múltiplos interesses e objetivos diversos que incidem sobre essa produção.

Como afirma Boneti (2011), o Estado possui um papel primordial na organização e institucionalização dos interesses dos diversos agentes econômicos que alocam, regulam e intervêm no mercado. Entretanto, esse quadro se alterou nos anos recentes, sendo que três instâncias devem ser consideradas ao se analisar as políticas públicas. Primeiramente, os interesses do capital internacional que interferem na elaboração e

operacionalização das políticas públicas dos países periféricos. Com base em modelos homogêneos de desenvolvimento socioeconômico condicionam aos países em desenvolvimento, parâmetros que servem ao interesse do capitalismo globalizado. Em segundo lugar, a correlação de interesses no contexto nacional, das classes dominantes e os grupos e segmentos da sociedade civil. Essa pluralidade política tem proporcionado cada vez mais organizações da sociedade civil, como as ONG's, os movimentos sociais, atuarem também como atores na definição das políticas públicas. A partir dessa afirmação, entende-se que as políticas públicas representam construções coletivas e são resultados de uma correlação de forças, conjugando interesses de diversos atores sociais e classes, sendo que a depender do poder político ou econômico de cada um, e de suas inter-relações um ator pode tirar melhor proveito do processo que outros.

As instituições desempenham papel fundamental no direcionamento das políticas públicas especialmente nesse contexto, diante da necessidade da mobilização simultânea de diversos agentes com interesses não necessariamente coincidentes, em torno de objetivos comuns. Isso evidencia uma série de difíceis problemas de coordenação e compatibilidade no processo de tomada de decisões. O papel das políticas públicas é enfatizado, mas também a necessidade de estimular governanças mais amplas, que envolvam também a sociedade na busca de soluções compartilhadas. Políticas unilaterais propostas pelo Estado ou pelas agências de desenvolvimento, sem diagnóstico das demandas locais, sem a participação das lideranças econômicas e políticas, concebidas de cima para baixo, tendem a fracassar, conforme afirma Fauré e Hasenclever (2005).

Dowbor (1999) menciona a importância da inter-relação entre social e o produtivo no sentido de renovar as políticas municipais, fortalecendo o desenvolvimento local. As políticas integradas e coerentes a partir de ações de escala local podem viabilizar, mas não garantem o desenvolvimento. As políticas públicas locais podem integrar diferentes setores e atores na tentativa de dinamizar atividades locais que possam ser mais sinérgicas e menos dispersas – educação, emprego, renda, produção. Daí a importância do fortalecimento das instituições locais, conforme salienta Fauré e Hasenclever (2005) que são mais perenes para que possam se estruturar as governanças locais e através de planos e diretrizes mais direcionados aos interesses da cidade possam estimular o desenvolvimento local.

Farah (1997) apresenta que a partir do final da década de 1970, definiu-se uma agenda de reforma da ação do Estado na área social, que revelou iniciativas inovadoras de governos estaduais de oposição, consolidando-se posteriormente na Constituição de 1988. Tratava-se nesse momento de implementar mudanças não apenas no regime político, mas também no nível das políticas públicas. O'Donnell (1992) citado por Farah (1997) salienta quatro dimensões da democratização das políticas públicas: mudanças no processo decisório, mudanças nos conteúdos das decisões, mudanças no processo de implementação das políticas e mudanças nas agências públicas.

Naquele primeiro momento no Brasil, nos fins de 1970, como salientado pela autora, a grande inovação nas propostas apresentadas foi a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas. A escassez de recursos passou, num segundo momento, a ser questão central, assim ao lado da preocupação com a democratização dos processos e com a equidade dos resultados, foram introduzidas na agenda preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, assim como com a qualidade dos serviços públicos.

Farah (1997) mostra que a partir do final dos anos 80 e 90, as propostas se redefiniram sendo enfatizadas a necessidade de estabelecimento de prioridades de ação; a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil, envolvendo a participação de ONG's, da comunidade organizada e do setor privado, na provisão de serviços públicos; introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, de forma a dotá-las de maior agilidade e eficiência.

Farah (2001) discute os processos de transformação em curso na esfera local de governo, a partir dos anos 1990, chamando a atenção para a ampliação do leque de atores envolvidos na formulação, na implementação e no controle das políticas públicas e para o estabelecimento de parcerias, entre Estado e sociedade e entre organizações do próprio Estado, para a provisão de serviços públicos e para a formulação e implementação de políticas. Intensificam-se, sobretudo as iniciativas de governos municipais, que ampliam significativamente sua ação no campo das políticas sociais, promovendo, ainda, programas voltados ao desenvolvimento local.

Farah (2001) destaca a importância crescente da ação municipal na área social nos últimos anos podendo ser atribuída em função de alguns fatores, tais como: transferência de atribuições e competências do governo central e da esfera estadual de governo para o governo municipal, com ênfase nas atribuições que dizem respeito à cidadania social; maior proximidade do governo local com relação às demandas da população, o que assume relevância num quadro democrático; insuficiência das respostas do mercado como alternativa ao declínio do Estado e de suas políticas no nível federal e necessidade, portanto, de formulação de respostas no nível local.

Dessa forma, conforme a autora, os municípios passam a promover também programas de desenvolvimento local, ampliando a agenda municipal a partir dos anos 90. Os programas de desenvolvimento podem ser programas em parceria com outros níveis de governo e com governos de outros municípios. Os municípios se reúnem em torno de objetivos comuns, procurando formular planos para enfrentamento de questões que ultrapassam a capacidade de solução isolada. Experiências como os consórcios intermunicipais são evidenciadas, o consórcio intermunicipal da microrregião de Penápolis em São Paulo, constituído por sete municípios em torno da questão da saúde. Outro exemplo, o consórcio intermunicipal do Grande ABC também formado por sete municípios buscando enfrentar questões como tratamento e destinação de resíduos sólidos, abastecimento de água e saneamento básico e ambiental.

Farah (2001) mostra que os governos locais podem promover ações integradas direcionadas para o mesmo ou para diferentes públicos. A ação pode ser dirigida a uma área de intervenção ou um segmento da população e procura-se formular políticas integrais, articulando ações anteriores que eram geralmente fragmentadas em diversos setores. A prática de políticas sociais com caráter integrador significa coordenar a ação de diversas secretarias e órgãos cuja ação era segmentada ou justaposta com perda de eficiência e efetividade. Essa condição pode garantir maior agilidade na solução dos problemas. Dessa forma, o programa tenta integrar a área da saúde, com a permanência na escola, reinserção na família, qualificação profissional em uma ação integrada. Há também iniciativas em torno de uma problemática setorial específica como por moradia, educação, meio ambiente, geração de emprego e renda com o objetivo de permitir o desenvolvimento integral da comunidade atendida. Estas atividades podem ser

promovidas através da ação integrada de uma equipe multidisciplinar e da coordenação da ação de diversas secretarias municipais.

Klering & Schröder (2008) corroboram com Farah (2001) mostrando que o município pode atuar via planejamento e seus respectivos projetos, programas e atividades para atingir objetivos como: gerar diferentes produtos da ação governamental na forma de bens públicos como praças, escolas, postos de saúde ou serviços públicos como educação, saúde, fiscalização tributária e também gerar e institucionalizar mudanças socioeconômicas, administrativas, políticas, culturais e tecnológicas num contexto social, que se traduzem crescente nível de qualidade de vida e do desenvolvimento num dado município.

As políticas públicas devem oferecer meios, recursos e condições para que as pessoas alcancem realizações ou funcionamentos; e, mais que isso, possam levar o tipo de vida que quiserem e têm razão de valorizar, escolhendo uma combinação própria (pessoal) de funcionamentos valiosos. É claro que, neste sentido, a renda tem uma importância para que as pessoas alcancem as suas realizações, mas ela não constitui um objetivo em si mesma, sendo empregada apenas como um meio, juntamente com outros fatores, para a realização de “coisas valiosas” (KLERING & SCHRÖEDER, 2008, p.152).

Nesse contexto, a concepção de política pública local a ser utilizada no trabalho é a que enfatiza seu caráter integrador e de mobilização de recursos e pessoas, possibilitando a transformação da realidade, contribuindo para o desenvolvimento local, de acordo com as visões desenvolvidas por Farah (2001) e Klering & Schroeder (2008).

3.2. Políticas Públicas de incentivo ao desenvolvimento local

As políticas públicas de desenvolvimento local não se limitam apenas ao desenvolvimento municipal. Muitas vezes envolve vários municípios com características econômicas, sociais e ambientais semelhantes. As fronteiras dos sistemas produtivos não tem necessariamente que coincidir com as fronteiras municipais. É importante, então, identificar as unidades de ação apropriadas mediante a elaboração de um sistema de informação territorial para o desenvolvimento econômico local, conforme Albuquerque (2004). O autor destaca um conjunto de iniciativas de desenvolvimento econômico local: acesso a crédito para micro e pequena empresa,

fomento a associação e cooperação entre micro e pequenas empresas, necessidade de vincular as universidades regionais e centros tecnológicos aos sistemas produtivos locais, dotação de infraestrutura básica de acordo com as necessidades locais, adequação dos marcos legais e jurídicos para promoção econômica local e a necessidade de incorporar esses mecanismos para sua evolução. O apoio à produção muitas vezes está voltado para a realização de obras de infraestrutura de saneamento básico, urbanismo, saúde, educação, que são serviços estratégicos para o desenvolvimento. A concertação institucionalizada dos atores públicos e privados na construção de redes de atores locais é relevante, sendo fundamental para assegurar a legitimidade e lograr resultados mais consistentes em longo prazo.

As políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento local diferem das tradicionais políticas públicas industriais pós-fordistas porque além do foco na geração de emprego e renda, as políticas de incentivo ao desenvolvimento incorporam novas dimensões sociais, além do meio ambiente e qualidade de vida. As políticas públicas de desenvolvimento local também centram sua atenção nas micro, pequenas e médias empresas e na criação de empresas inovadoras, evitando o foco exclusivo em grandes empresas industriais. Assim, as políticas de desenvolvimento local tendem a uma maior coerência com os processos de descentralização e difusão territorial do crescimento econômico (LLORENS, 2001).

Marques et al. (2008) mostram que as ações e estratégias de desenvolvimento local ocorrem em um espaço que é constituído por um padrão de organização da sociedade, do mercado de trabalho, da desigualdade social, enfim por uma história. A partir da introdução das políticas públicas existe a possibilidade de construção de um espaço projetado, que pode transformar o espaço anterior ao projetado. O ponto fundamental refere-se às possibilidades e limites dessas políticas e estratégias de indução do desenvolvimento. Primeiramente em reduzir as desigualdades sociais e melhorar as condições de vida das classes trabalhadoras e dos estratos economicamente mais vulneráveis. Em segundo lugar pela capacidade em fazer avançar a democracia e permitir o direito à cidade para todos. O entendimento dessas perspectivas abre novas possibilidades de ação do governo. Há a necessidade de reorientação das políticas públicas que devem se voltar às potencialidades locais a partir de políticas de coordenação e promoção de iniciativas sociais. Nesse contexto, o investimento público

tem um papel mais específico que os gastos públicos, porque representa criação de capacidade produtiva. O investimento público refere-se à infraestrutura, educação, saúde, produção. O gasto público refere-se às transferências e consumo. Ambos são gastos, sendo que o investimento público gera um efeito positivo em longo prazo.

Reese (2014) destaca que as pesquisas sobre a prática de desenvolvimento econômico local ao longo do tempo mostram uma lista relativamente estreita de políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento local, tais como a colaboração entre governos e agências de desenvolvimento, investimento em infraestrutura, incremento financeiro aos distritos industriais, subsídios fiscais e zonas especiais de desenvolvimento. A autora questiona se de fato as políticas de desenvolvimento atingem a meta de aumento da prosperidade local. Isso porque a mensuração utilizada como geração de empregos, crescimento da renda, aumento da base tributária em dólares, dólares em investimentos e número de novas empresas não reflete diretamente nas dimensões relacionadas à prosperidade local como qualidade de vida e bem-estar. Um bom resultado para as empresas não significa que haverá outros bons resultados, como a melhoria das condições econômicas dos residentes, em que são consideradas três variáveis: renda média familiar, desemprego e pobreza. A questão da geração de emprego abordada pela autora refere-se à possibilidade de gerar novos empregos, mas, ainda assim, existem pessoas que correm o risco de ficarem fora do mercado durante toda a vida por desqualificação, dificuldade de acesso ao mercado, portanto, apesar de novos postos de trabalho gerados, o desemprego permanece.

Reese (2014) pondera que uma série de políticas locais incluindo infraestrutura, educação e serviços públicos podem contribuir para a prosperidade local. A pesquisa realizada pela autora nos municípios de Michigan em 2012 mostra que as cidades com bons níveis de desenvolvimento têm suas políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento centradas em recreação e cultura, segurança pública e educação, apresentando uma correlação positiva para a qualidade de vida dos moradores locais. As políticas públicas de desenvolvimento em forma de reduções fiscais, subsídios e financiamento tem pouca influência sobre a performance dos residentes. Estes resultados das cidades de Michigan sugerem que as ferramentas de desenvolvimento econômico em forma de reduções fiscais, mecanismos de financiamento e subsídios contribuem pouco para mudar a qualidade de vida e bem estar social da população.

Embora sejam ferramentas amplamente utilizadas em nível municipal e estadual é pouco provável que possa ser uma solução politicamente viável, de forma generalizada em longo prazo.

Fauré e Hasenclever (2005) mostram que no caso específico brasileiro é possível eleger dois grandes desafios para a promoção de desenvolvimento econômico local. A fragilidade das micro e pequenas empresas e a informalidade das atividades. Como consequências tem-se a perda de arrecadação tributária municipal e da capacidade endógena do financiamento do desenvolvimento. No que se refere à micro e pequena empresa sua importância se faz em função do contexto econômico brasileiro com constantes níveis de subemprego e desemprego e informalidade. As políticas públicas específicas podem contribuir para a expansão das empresas e sua sobrevivência em longo prazo. Políticas públicas como políticas de financiamento com linhas de microcrédito e capital de giro ou para investimento, bem como estatutos e as leis sobre pequenas empresas podem contribuir para legalização e geração de emprego e renda. Neste caso, a garantia de emprego pode contribuir para a melhoria dos níveis de prosperidade local. O contexto brasileiro se enquadra na proposta de políticas públicas específicas de desenvolvimento local apresentada por Albuquerque (2004).

Para Chang (2003) as políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento passam por políticas de desenvolvimento institucional e governança. A questão do desenvolvimento institucional, especialmente sob o lema da boa governança, veio recentemente a ocupar o centro do debate sobre a política de desenvolvimento. Chang (2003) mostra que as instituições são diretamente responsáveis pelas melhores práticas, portanto as instituições têm influência sobre a governança. Destaca que há um corpo crescente de teóricos, especialmente do Banco Mundial que estão buscando estabelecer a correlação entre as instituições, governança e desenvolvimento econômico. O autor apresenta uma argumentação de que o desenvolvimento institucional é fundamental ao desenvolvimento. Para Chang (2003), a evolução das instituições é fruto de uma trajetória histórica, adoção de programas de ajuste estrutural, investimentos do Estado em políticas de investimento e crédito e também uma boa regulação com regras claras e transparentes. Também o entendimento das especificidades do local e das necessidades é fundamental, já que é difícil transplantar melhores práticas de um país para outro. Portanto, reconhecer as dificuldades e até mesmo a ineficácia de propostas globais e

buscar compreender as necessidades locais e adaptá-las às próprias necessidades são fundamentais ao processo de desenvolvimento. O autor considera seis componentes essenciais de uma estrutura de boa governança, a democracia, a burocracia (incluindo o judiciário), os direitos de propriedade, instituições de governança corporativa como Assembléias, Conselhos, instituições financeiras e instituições de solidariedade social e de trabalho. A trajetória histórica do próprio país deve ser respeitada, adotando normas claras de acordo com as necessidades e oportunidades nacionais, mas com um olhar sobre as experiências internacionais que podem auxiliar na evolução para o desenvolvimento.

Conforme Llorens (2001) as políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento local tem como objetivo e desafio a integração dos diferentes aspectos econômicos, sociais, institucionais e ambientais. Quando o foco se direciona apenas para uma dimensão torna-se mais difícil alcançar o desenvolvimento local de caráter integrador, a fim de buscar coordenação e articulação apropriadas dos recursos disponíveis em todas essas dimensões. Para tanto, diante dessa visão integradora, é necessário o envolvimento não somente da gestão pública que muitas vezes assume um papel coordenador, mas também dos demais atores locais como universidades públicas, instituições financeiras públicas, associações e as câmaras de empresários, instituições financeiras privadas, cooperativas de trabalhadores e camponeses, sindicatos e agências de desenvolvimento local.

As políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento local têm como principais enfoques, segundo Llorens (2001):

- Qualificação dos recursos humanos;
- Construção de institucionalidades que é a organização dos atores e a coordenação entre eles, individual e/ou coletiva, privada e/ou pública para reforçar o funcionamento dos mercados;
- Fomento de micro, pequenas e médias empresas (MPME's) e criação de empresas;
- Construção de entornos inovadores em nível territorial em que são considerados fatores como a composição setorial da base econômica local, os tipos e tamanhos das empresas, a estrutura e o nível de custos e

preços de fatores, a natureza dos produtos e dos processos produtivos, o meio ambiente e as infraestruturas físicas; e

- Importância dos fatores intangíveis (cooperação, cidadania, sinergia entre atores locais) como elemento de êxito das políticas e iniciativas por meio de acordos de articulação estratégica e sua concretização em instituições e agências de desenvolvimento local.

Llorens (2001) considera que as políticas públicas de apoio ao sistema educacional para estimular, a partir da escola, o pensamento criativo e as atitudes favoráveis à mudança, a inovação e a formação empresarial são importantes e necessitam da participação dos diferentes atores socioeconômicos territoriais. Nesse caso, os esforços dedicados à promoção da pesquisa tecnológica aplicada e articulada aos problemas econômicos e ambientais e/ou regionais. As políticas tecnológicas específicas enquadradas segundo a especialização produtiva, a dimensão empresarial e os condicionamentos ambientais existentes em nível local e regional devem estar vinculadas às escolas, aos institutos tecnológicos e universidades, favorecendo linhas de pesquisa de utilidade social para a comunidade local.

No que se refere à capacidade de identificar novos produtos e processos produtivos e novos segmentos de mercado ou novas oportunidades de negócios, o autor ressalta a necessidade de mecanismos de cooperação e institucionalidade que facilitem esse processo, sendo fundamental tanto a presença dos agentes econômicos que estão voltados para criação dos novos produtos e para a eficiência do mercado, quanto à do setor público que pode fomentar os distritos industriais ou os sistemas locais de empresas, bem como incentivar por meio de políticas a revitalização urbana e cultural, o meio ambiente, os serviços sociais que também são considerados campos de novas iniciativas de desenvolvimento local.

Políticas de apoio à micro e pequenas empresas bem como a criação de novas empresas fazem parte das políticas de incentivo ao desenvolvimento local em que o acesso à tecnologia e mercados pode assegurar o funcionamento com eficiência produtiva e capacidade de adaptação em cenários de incerteza econômica. Políticas que favoreçam um entorno inovador com economias de aglomeração ou proximidade e estimuladora de novos investimentos também faz parte dessa política (LLORENS, 2001).

Llorens (2001) destaca importância dos fatores de caráter intangível nas iniciativas de desenvolvimento local, como qualidade das relações trabalhistas dentro das empresas, qualificação e flexibilidades dos recursos humanos envolvidos, capacidade para identificar os segmentos de mercado, cooperação entre empresas, existência de redes entre diferentes atores socioeconômicos e a cultura local de desenvolvimento. Aqui se percebe novamente a necessidade do envolvimento do setor público e privado na tentativa de traçar uma estratégia favorável ao desenvolvimento local. Essa articulação estratégica de atores locais se refere fundamentalmente aos seguintes aspectos:

- maior capacidade das lideranças locais para mobilizar, levando a maior participação da comunidade local na construção de estratégias de desenvolvimento colaborativas;
- Elaboração de um diagnóstico detalhado sobre o município que permita a definição de objetivos e políticas coerentes;
- Levantamento específico do mercado de trabalho local e regional e das relações entre a capacitação, o emprego e o desenvolvimento empresarial e o perfil produtivo do local em questão;
- Presença de uma agência de desenvolvimento local ou regional resultante da articulação de atores públicos e privados que seja capaz de executar projetos e de constituir um fórum permanente de projetos e avaliações.

Llorens (2001) salienta que as ações administrativas delimitadas pelas fronteiras dos estados, regiões ou municípios não são referências adequadas às políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento local. Isso se explica porque as atividades econômicas podem transcender essas delimitações em função das estruturas produtivas, relações econômicas e sociotrabalhistas. É preciso também considerar intervalos de tempo relativamente amplos para poder avaliar os resultados, já que muitos fatores envolvidos apresentam resultados a médio e longo prazo.

Llorens (2001) mostra que as avaliações existentes nos Estados Unidos são referências para iniciativas de desenvolvimento local. Nos Estados Unidos, os estados com melhor desempenho referente a emprego, renda, qualidade de relações trabalhistas, justiça social e qualidade de vida são aqueles que têm incentivado a qualidade dos recursos

humanos, inovação tecnológica, infraestrutura básica, linhas apropriadas de financiamento que são resultado de políticas regionais ou locais promovidas pelas administrações das cidades em parceria com o setor privado. Não são aqueles que investem em redução dos custos de produção, salários baixos e subsídios fiscais.

Teixeira (2002) mostra que as políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento local devem proporcionar uma coparticipação do cidadão não somente na proposição das alternativas, mas também na sua implementação e gestão. Vários canais institucionais podem ser utilizados para esse debate, desde conselhos de gestão até espaços autônomos criados por áreas específicas da própria Prefeitura. O autor reconhece que existem muitos limites impostos às políticas públicas como assistência social, educação, saúde, meio ambiente, saneamento, habitação, capacidade produtiva, abastecimento alimentar que são primordiais ao desenvolvimento local. Outro ponto mencionado por Teixeira (2002) como problema são os recursos, a falta de recursos compatíveis com o aumento das competências em nível municipal é um fator que torna precária as políticas de desenvolvimento local. O autor destaca também um conjunto de fatores ligado a peculiaridades locais que se referem à qualidade da gestão, participação da comunidade na gestão, formulação de políticas coerentes aos problemas locais que são importantes nas políticas de desenvolvimento local.

A constituição de redes associativas pode ser um importante meio para mobilizar diversos atores em favor de uma estratégia de desenvolvimento local. Essas redes são compostas por empresas e podem também atrelar universidades, institutos de capacitação, organizações não governamentais, empresas locais e órgãos públicos. A participação do setor público implica na descentralização de funções, competências e recursos e pode favorecer o processo de desenvolvimento local. Outra questão primordial passa pela criação de um observatório do desenvolvimento local com objetivo de acompanhar de forma sistemática as capacidades de desenvolvimento nos diversos âmbitos econômico, tecnológico, social, trabalhista, ambiental, cultural e não apenas os resultados. A mobilização e coordenação das instituições com vistas à integração de ações e projetos também se inserem no conjunto das políticas públicas de incentivo, favorecendo o compartilhamento de informação, conhecimento e decisão (LLORENS, 2001).

3.3. Governança e Redes: novas possibilidades na condução do desenvolvimento local

Peci et al. (2006) destacam a importância da governança nas relações complexas entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil. O termo governança entra no vocabulário da gestão pública brasileira a partir dos anos 90 e seus principais focos de análise são os limites da ação do governo, bem como as relações estabelecidas entre governo e setor privado.

Os autores revelam que a governança representa as transformações do papel do Estado e da administração pública brasileira a partir de conceitos como concessão, regulação e parcerias público-privado que concretizam um novo modelo de Estado, baseado em relações contratuais com o setor privado e responsável por definir objetivos de políticas públicas a serem implementadas com a parceria do privado. Simultaneamente, esse mesmo movimento se faz presente na relação do Estado com o terceiro setor. Conceitos como organizações sociais, OSCIPs, serviços sociais autônomos e outros materializam uma série de relações público-privadas em áreas como saúde, educação e cultura. Além disso, já é uma realidade nos conselhos de desenvolvimento econômico e social ou mesmo nas agências reguladoras, em que na agenda política o Estado assume funções de regulador.

Schneider (2005) considera importante conhecer a história do conceito de governança que remonta ao condutor dos antigos navios de guerra gregos. O conceito de governança deriva do verbo em inglês “to govern”, destacando os processos estatais de condução das posições de longo prazo. Como afirma o autor, a teoria da governança permite conceber formas descentralizadas de condução política, sendo que a condução não necessariamente precisa estar concentrada em um sujeito somente, seja Estado ou instituição, sendo possível a diversidade institucional/ organizacional na coordenação.

Rhodes (1996) mostra que o termo governança está ligado a seis tópicos como estado mínimo, como governança corporativa, como a nova gestão pública, como boa governança, como sistema sócio cibernético, como rede auto organizada. A governança como estado mínimo se refere principalmente ao tripé eficiência, eficácia e efetividade

na busca de reduzir o tamanho do Estado e de seus custos. A intervenção pública aparece através de práticas regulatórias.

No caso específico do Brasil o tema governança ganha destaque com a reforma do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso a partir de 1994, com grande foco no ajuste fiscal e redução do tamanho do Estado (Bresser Pereira, 1998).

Como governança corporativa, Rhodes (1996) salienta que o governo propõe regras de boas práticas, favorecendo a gestão, a regulação e a prestação de contas. O setor público ao adotar a governança corporativa passa a atuar com transparência especialmente quanto ao sistema de prestação de contas. Quanto à governança na Nova Gestão Pública, o foco se volta ao cliente-cidadão em que os resultados são para um governo que direciona mais e executa menos.

A questão da boa governança envolve a eficiência dos serviços públicos, o sistema judiciário independente e cumprimento de contratos e regras com auditoria pública independente. A boa governança garante legitimidade e autoridade do Estado, ao mesmo tempo permite uma administração descentralizada e alcance da eficiência. Rhodes (1996) salienta também a governança como sistema sócio cibernético, as interações são baseadas no reconhecimento de interdependências. Os atores públicos e privados têm todas as informações e conhecimentos para resolver problemas complexos, dinâmicos e diversificados, mas nenhum ator tem uma visão geral suficiente para resolver ou dominar unilateralmente em um governo. Assim as parcerias público-privadas, auto e co-regulação e gestão conjunta de empreendimentos são muito utilizados.

A governança como rede auto organizada pode ajudar um sistema de governo local, envolvendo conjuntos complexos de organismos provenientes dos setores público e privado. A interdependência entre os atores e a interação contínua entre os membros da rede podem favorecer a resolução dos problemas, além da questão do significativo grau de autonomia em relação ao Estado (Rhodes, 1996). A governança pode ser a chave para a mudança da gestão do Estado, como mostram os autores acima, favorecendo o desenvolvimento de uma nova gestão pública com uma estrutura mais eficiente o que pode ser benéfico ao desenvolvimento local.

Queiroz e Brasil (2012) cooperam com essa abordagem destacando que a noção de governança enfatiza as relações estabelecidas entre governo, agentes privados e sociedade civil, além das relações entre os níveis de governo. As autoras destacam a visão de autores do novo institucionalismo econômico e do neoinstitucionalismo histórico cultural, mostrando a centralidade das instituições e a importância de seus papéis na moldagem dos comportamentos por meio de regras e normas, promovendo a cooperação.

Neste contexto, há uma tendência crescente para a interdependência funcional entre atores públicos e privados e sociedade civil na consecução das políticas, e por meio das redes pode-se garantir a mobilização dos atores e dos recursos dispersos e dar uma resposta eficaz aos problemas de políticas públicas, conforme salienta Fleury (2005).

Schneider (2005) mostra que diante dos cenários de incerteza e turbulência, tem-se demandado do Estado e das organizações certa flexibilidade e articulação frente às mudanças econômicas, tecnológicas, institucionais, estratégicas, estruturais e operacionais. A solução proposta, a partir deste quadro, trata-se das organizações em redes, cuja dinâmica propõe a união, de maneira livre, de várias firmas ao longo da cadeia de valor. As redes são frequentemente baseadas em compartilhamento de conhecimento e cooperação, cujo propósito é a flexibilidade em resposta à variabilidade do mercado. É possível também abordar a teoria de redes nas relações entre Estado e sociedade, favorecendo a solução de problemas políticos modernos e relevantes por meio de políticas públicas com base em novas estruturas políticas.

Schneider (2005) destaca que as redes de políticas públicas podem incorporar muitos atores distintos e diferentes subsetores sociais e políticos no contexto de produção de uma política, sendo que os interesses e objetivos políticos e sociais são integrados no processo de políticas públicas de forma bastante diferenciadas. Os **princípios fundamentais** da aplicação dos conceitos de redes são **a interação, o relacionamento, a ajuda mútua, o compartilhamento, a integração e a complementaridade** que devem orientar os diversos atores de determinada rede, com o propósito de levar a uma maior flexibilidade em resposta à variabilidade do ambiente. Esses princípios fundamentais podem nortear as redes de políticas públicas que através da interação de

múltiplos atores favorecem a comunicação, o intercâmbio de recursos, o relacionamento e a ajuda mútua, podendo determinar uma ação mais coerente com a realidade. A integração e complementariedade incentivam a cooperação, a participação, a mobilização de recursos e a coordenação de negociações políticas e produção de políticas.

Para Amaral (1999) os maiores desafios, no entanto, são apresentados no campo político das relações internas. A estrutura horizontal em rede rompe com as relações tradicionais, piramidais, de poder e de representação, possibilitando vivenciar nas relações sociais e políticas as ideias e princípios emancipatórios, de empoderamento de pessoas e organizações. Em rede, o poder que tradicionalmente é vivido como poder de um ou de uma organização sobre os outros ou sobre as estruturas surge como potência para realizar coletivamente. O poder difuso ou descentralizado entre os atores que buscam coletivamente realizar certos fins por eles considerados importantes.

Schneider (2005) mostra que os atores que compõem as redes são atores “inteligentes” que atuam ao mesmo tempo como atores e como sensores, tanto na formulação e determinação de dimensões finais políticas quanto na problematização e estabelecimento das prioridades, de acordo com suas percepções, decisões e emprego de recursos. Tais contextos podem ser observados em diferentes níveis e áreas da política – desde parcerias público-privadas locais e áreas de política nacional até redes transnacionais de organizações, nas quais cooperam governos e organizações não-governamentais para tentar resolver problemas globais.

Olivieri (2003) considera que uma atuação em rede supõe valores e a declaração dos propósitos do coletivo (missão): por que, para que é fundamentada, em que a rede consiste? Há alguns parâmetros que norteiam a interação e devem ser considerados por quem queira trabalhar colaborativamente, uma espécie de código de conduta para a atuação em rede:

- **Pactos e Padrões de Rede:** sem intencionalidade uma rede não consegue ser um sistema vivo, mas apenas um amontoado de possibilidades (intencionalidade aqui não possui um sentido teleológico, muito pelo contrário, mas significa a declaração de suas intenções de rede). A comunicação e a interatividade se

desenvolvem a partir dos pactos e dos padrões estabelecidos em comunidade. Uma rede é uma comunidade e, como tal, pressupõe identidades e padrões a serem acordados pelo coletivo responsável. É a própria rede que vai gerar os padrões a partir dos quais os envolvidos deverão conviver. É a história da comunidade e seus contratos sociais.

- **Valores e objetivos compartilhados:** o que une os diferentes membros de uma rede é o conjunto de valores e objetivos que eles estabelecem como comuns, interconectando ações e projetos.
- **Participação:** a participação dos integrantes de uma rede é que a faz funcionar. Uma rede só existe quando em movimento. Sem participação, deixa de existir. Ninguém é obrigado a entrar ou permanecer numa rede. O alicerce da rede é a vontade de seus integrantes.
- **Colaboração:** a colaboração entre os integrantes deve ser uma premissa do trabalho. A participação deve ser colaborativa.
- **Multiliderança e horizontalidade:** uma rede não possui hierarquia nem chefe. A liderança provém de muitas fontes. As decisões também são compartilhadas.
- **Conectividade:** uma rede é uma costura dinâmica de muitos pontos. Só quando estão ligados uns aos outros e interagindo é que indivíduos e organizações mantêm uma rede.
- **Realimentação e Informação:** em uma rede, a informação circula livremente, emitida de pontos diversos, sendo encaminhada de maneira não linear a uma infinidade de outros pontos, que também são emissores de informação. O importante nesses fluxos é a realimentação do sistema: retorno, *feedback*, consideração e legitimidade das fontes são essenciais para a participação colaborativa e até mesmo para avaliação de resultados e pesquisas.
- **Descentralização e Capilarização:** uma rede não tem centro. Ou melhor, cada ponto da rede é um centro em potencial. Uma rede pode se desdobrar em múltiplos níveis ou segmentos autônomos - "filhotes" da rede, capazes de operar independentemente do restante da rede, de forma temporária ou permanente, conforme a demanda ou a circunstância. Sub-redes têm o mesmo "valor de rede" que a estrutura maior à qual se vinculam.

- **Dinamismo:** Uma rede é uma estrutura plástica, dinâmica, cujo movimento ultrapassa fronteiras físicas ou geográficas. As redes são multifacetadas. Cada retrato da rede, tirado em momentos diferentes, revelará uma face nova.

Diante destes fundamentos que envolvem a atuação em rede, baseado em valores coletivos é pertinente estabelecer como se dá o conseqüente embasamento destes em relação aos requisitos essenciais para o nascimento e desenvolvimento de redes, não perdendo, no entanto, a visão de conjunto, cuja essência é o principal objetivo de uma rede.

Corrêa (1999) e Casarotto Filho & Pires (1999), no que se refere ao desenvolvimento local, partem do princípio que o nascimento e a sobrevivência das redes dependem da discussão e equacionamento destes três aspectos: cultura de confiança, cultura de competência e cultura da tecnologia de informação. Referem-se aos principais mecanismos de coordenação no âmbito dos movimentos de cooperação em rede, dos quais a:

- **Cultura de Confiança:** diz respeito aos aspectos ligados a cooperação entre empresas envolvendo aspectos culturais e de interesse de pessoas e de empresas- aqui a ética assume um papel fundamental, que perpassa pelos princípios fundamentais de aplicação de redes;
- **Cultura de Competência:** diz respeito às questões ligadas às competências essenciais de cada parceiro. Engloba aspectos materiais até aspectos imateriais como os processos, o que envolve agregação de valor ao cliente final, diferenciação e flexibilidade;
- **Cultura da Tecnologia de Informação:** a agilização do fluxo de informações é vital para a implantação e o desenvolvimento de redes flexíveis.

Fleury (2005) destaca que para a corrente da governança, as redes de políticas são concebidas como uma forma particular de governança dos sistemas políticos modernos. Há uma tendência funcional entre atores públicos e privados na consecução de uma política, e apenas por meio das redes de políticas pode-se garantir a mobilização dos recursos dispersos e dar uma resposta eficaz aos problemas de políticas públicas. A

autora mostra a contribuição de Castells (1998) que formulou a proposta de um estado-rede, cuja estrutura e funcionamento assumem características de flexibilidade, coordenação, participação cidadã, transparência, modernização tecnológica, profissionalização dos atores em um processo de retroalimentação e aprendizagem constantes.

Para Fleury (2005) as redes provocam uma mudança diante das questões político-administrativas. Por um lado, reconhece-se a complexificação do Estado, no sentido de maior diversificação, especialização funcional, aumento do número de atores envolvidos e de recursos necessários para o enfrentamento dos problemas. Como há um maior grau de incerteza e dificuldade e previsão dos resultados é necessário reconhecer os interesses de todos os envolvidos, admitindo o gerenciamento compartilhado, e que o exercício do poder público é cada vez mais descentralizado e com menor nível de protagonismo do governo central.

Especificamente sobre o papel das redes no desenvolvimento local, Andion (2003) destaca que a mobilização e a organização dos atores sociais locais passam a ser elementos essenciais nos processos de desenvolvimento. Questões como o aproveitamento de recursos disponíveis, estratégias integradas de ação, busca de soluções comuns aos problemas econômicos e sociais da coletividade, interações sociais entre vários atores públicos e privados estão presentes no funcionamento das redes e se tornam fundamentais na dinâmica do desenvolvimento local. A necessidade e importância de realizar pesquisas que retratem realidades locais, com visões provavelmente mais particularizadas e críticas podem contribuir para construção de políticas de desenvolvimento local que de fato fomentem atitudes inovadoras e criativas na sociedade local, incluindo ainda novas experiências em redes.

Kissler e Heidemann (2006) destacam a importância dos atores locais e regionais desenvolverem ações conjuntas, movidos pela expectativa de que conseguem avaliar melhor os problemas de sua região do que os atores nacionais, principalmente no campo do mercado de trabalho, políticas de geração de emprego e renda, desenvolvimento municipal. Estudos empíricos mostram que a governança pública pode se tornar um mix

de governança com novos arranjos institucionais, como redes, alianças caracterizadas por estruturas mistas, ou híbridas em que atuam diferentes mecanismos de gestão como concorrência, confiança solidariedade, em que o fundamental é a transição do Estado gestor e hierárquico para o Estado cooperativo que atua em conjunto com a sociedade e as organizações por meio de parcerias estratégicas, favorecendo a eficiência, eficácia e efetividade da administração pública.

Fleury (2005) apresenta características vantajosas das redes de políticas que podem ter influências positivas sobre o desenvolvimento local, como por exemplo, a pluralidade dos atores envolvidos nas redes que pode possibilitar a maior mobilização de recursos e diversidade de opiniões. A capilaridade apresentada pelas redes também pode contribuir para a definição de prioridades e maior proximidade a origem dos problemas. A flexibilidade permite desenvolver uma gestão adaptativa e articulada com as ações de planejamento, elaboração e implementação que podem favorecer uma gestão eficiente. As estruturas horizontalizadas podem gerar um ambiente de consensos e negociação, levando a metas compartilhadas e maior sustentabilidade. A governança local e as redes de políticas podem favorecer a cooperação, aumentar a participação social, contribuir para redução de incertezas, aumentar a eficiência das ações políticas que são condições fundamentais ao processo de desenvolvimento local.

4. METODOLOGIA

O presente trabalho busca analisar o papel das instituições públicas e privadas no desenvolvimento local do município de Belo Horizonte. A primeira etapa envolveu a elaboração das referências teóricas com o objetivo de ampliar a visão e adquirir condições para uma formulação mais adequada da etapa de coleta de dados, favorecendo criar um instrumento de pesquisa coerente com o problema e os objetivos e com a realidade local. Segundo Yin (2001), esse é um critério essencial para o desenvolvimento ou teste da teoria, por moldar a visão do pesquisador e orientar na análise do caso.

Para responder ao problema de pesquisa: como as instituições públicas e privadas contribuem para o desenvolvimento local do município de Belo Horizonte/MG? optou-se pela pesquisa qualitativa e o método adotado foi o estudo de caso.

4.1. Tipo de Pesquisa

Godoy (1995) afirma que a pesquisa qualitativa teve um crescente aumento de interesse a partir da década de 70 e que este tipo de pesquisa constitui-se em importante contribuição à investigação de questões pertinentes à área de administração. Da mesma forma, Boeira e Vieira (2006) constataam que o crescimento da pesquisa qualitativa é gradual, mas contínuo, apresentando ao campo novos caminhos investigativos em meio ao paradigma ainda dominante da quantificação.

Rey (2005) ressalta como a pesquisa qualitativa incentiva a construção da informação à medida que o empírico é inseparável do teórico, inclusive permitindo crescimento e expansão da teoria à medida que o empírico entra em contradição com o teórico.

A pesquisa qualitativa também envolve a imersão do pesquisador no campo de pesquisa, considerando este como cenário social em que tem lugar o fenômeno estudado em todo o conjunto de elementos que o constitui, e que, por sua vez, está constituído por ele. O pesquisador vai construindo, de forma progressiva e sem seguir nenhum outro critério que não seja o de sua própria reflexão teórica, os distintos elementos relevantes que irão se configurar no modelo do problema estudado. É precisamente esse processo que foi nomeado por mim de lógica configuracional (REY, 2005, p.81).

A pesquisa qualitativa proposta por Rey (2005) representa um processo permanente de definição e redefinição de opções e decisões metodológicas no decorrer do processo de pesquisa que enriquece de forma constante a teoria em desenvolvimento. É importante frisar a preocupação em entender uma realidade específica, em que a aproximação, o aprofundamento, a interpretação dos significados ajudarão no entendimento das inter-relações vivenciadas localmente. Essa proposta vem ao encontro com a abordagem qualitativa que enfatiza a busca pela interpretação em lugar da mensuração, a descoberta em lugar da constatação, valorizando a indução e assumindo que fatos e valores estão intimamente relacionados, tornando-se importante que o pesquisador assuma sua não neutralidade.

Oliveira et al. (2007, p.1) ressalta:

nas abordagens qualitativas o termo *pesquisa* ganha novo significado, passando a ser concebido como uma trajetória circular em torno do que se deseja compreender, não se preocupando unicamente com princípios, leis e generalizações, mas voltando o olhar à qualidade, aos elementos que sejam significativos para o observador-investigador. Essa “compreensão”, por sua vez, não está ligada estritamente ao racional, mas é tida como uma capacidade própria do homem, imerso num contexto que constrói e do qual é parte ativa. O homem compreende porque interroga as coisas com as quais convive. Assim, não existira neutralidade do pesquisador em relação à pesquisa, pois ele atribui significados, seleciona o que do mundo quer conhecer, interage com o conhecido e se dispõe a comunicá-lo. Também não haverá “conclusões”, mas uma “construção de resultados”, posto que compreensões, não sendo encarceráveis, nunca serão definitivas.

Não se trata de produzir uma reafirmação do qualitativo, pois é desnecessário fazê-lo, além de se tornar uma atitude simplista. Mas estabelecer uma referência contextualizada, mostrando que existe uma complexa amarração entre a escolha por uma investigação qualitativa e as posturas adotadas anteriormente pelo pesquisador em níveis ontológicos e epistemológicos. Isso requer uma maturidade e uma compreensão sob as condições em que se pode conhecer a realidade social, como salienta Godoi e Balsini (2006).

Buscar-se-á compreender profundamente a realidade do local que remetam a riqueza, profundidade, complexidade, diálogo, verdades, necessidades e possibilidades como salienta Flick (2004) ao admitir a existência de realidades com percepções, interpretações e construções sociais próprias à situação a ser conhecida.

Quanto à validade e reflexividade, Kvale (1995) apud Oliveira e Piccinini (2007) afirma que o conhecimento válido na pesquisa social emerge da própria posição ética do pesquisador ao apresentar de fato como aconteceu a coleta, a análise e os resultados, assumindo os conflitos de interpretações e ações entre o pesquisador e os membros da comunidade.

Dessa forma, a procura pela verdade, a descrição densa, a noção da temporalidade, os processos reflexivos do pesquisador e o relacionamento entre o investigador e investigado devem ser norteadores da pesquisa, como salientam Oliveira e Piccinini (2007). Os autores também destacam a importância da reflexividade capaz de mostrar como o pesquisador alinha suas decisões teóricas e sua relação com os participantes, criando um estudo que não está preocupado com generalizações, mas com a descoberta de verdades.

A escolha pelo estudo de caso se faz por permitir um estudo profundo e exaustivo do objeto escolhido, tornando possível um conhecimento detalhado. Assim, conforme a metodologia de estudo de caso, busca-se conhecer o papel das instituições públicas e privadas no processo de desenvolvimento local na cidade de Belo Horizonte.

4.2. O método de Pesquisa: Estudo de Caso

Para Martins (2008), o estudo de caso proporciona aprender a totalidade de uma situação, e criativamente descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto, mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado.

Assim a escolha pelo estudo de caso se faz à medida que se trata de uma possibilidade de investigação de fenômenos sociais complexos e contemporâneos e permite uma investigação minuciosa, detalhada e aprofundada sobre determinada realidade.

Para Yin (2001) o estudo de caso é uma investigação empírica que visa conhecer um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, baseia-se em várias fontes de evidência, beneficiando-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados.

Stake (1994) ressalta a importância do estudo de caso na compreensão de um caso particular, envolvendo toda sua complexidade, e ainda destaca que quando nos referimos ao estudo de caso, não estamos nos referindo propriamente a uma escolha metodológica, mas a escolha de um determinado objeto a ser estudado que pode ser uma pessoa, um programa, instituição, empresa ou determinado grupo de pessoas que compartilham ambientes e experiências em comum.

Ventura (2007) destaca a importância da preocupação de se perceber o que o caso sugere a respeito do todo e não o estudo apenas daquele caso. Não se trata aqui de generalizar, mas de mostrar a particularidade como pertencente à totalidade, ou seja, o estudo de caso inserido em um tecido social.

Godoy (2006) corrobora com esse posicionamento ao destacar que o fenômeno a ser estudado não deve ser isolado de seu contexto, se referindo a expressão – interpretação no contexto – cunhada por Cronbach em 1975, significando que, ao se concentrar em um fenômeno, a pesquisa revela interação entre fatores internos e externos, estabelecendo características que pertencem a um contexto social.

Merriam (1988 apud Godoy 2006) destaca que o estudo de caso deve estar em uma situação ou evento particular, especialmente adequado quando se quer focar problemas práticos. Outra característica do estudo de caso é a heurística, auxiliando o pesquisador na compreensão e descoberta de novos significados para aquilo que está sendo estudado. Os procedimentos descritivos também estão presentes tanto na forma de obtenção de dados (transcrições de entrevistas, anotações de campo, vários tipos de documentos) quanto no relatório de disseminação dos resultados.

Para Flick (2004) o papel da teoria no estudo de caso compreende a teoria como uma possível versão do mundo, sujeita a mudanças, melhorias, reelaborações contínuas. Entender a teoria como uma construção preliminar e relativa que vai assumindo novos contornos à medida que a pesquisa avança é fundamental.

4.3. Opção pelo caso único e coleta de dados

Trata-se de um estudo de caso em que se deseja compreender o papel das instituições públicas e privadas no desenvolvimento local no município de Belo Horizonte e sua região metropolitana. Para tanto, a coleta das informações se deu através de entrevistas. As entrevistas através de roteiro semiestruturado prezam por uma abordagem qualitativa e reflexiva sobre o objeto de estudo.

Oliveira et al. (2006) destacam a entrevista como uma técnica de abordagem direta, como exemplo dos procedimentos da pesquisa qualitativa e envolve uma interpretação mais profunda para resolução de um problema. O roteiro de entrevistas foi caracterizado por perguntas abertas que nortearam a coleta de informações e tratou sobre várias temáticas envolvendo o papel das instituições públicas e privadas no processo de desenvolvimento local (Apêndice 01).

Dessa forma, os relatos e as experiências de diferentes sujeitos de informação foram fundamentais para auxiliar no entendimento da dinâmica local. Buscou-se conjugar a entrevista individual com a análise documental, o que no caso foi fundamental para entender situações mais específicas, aumentando as condições de interpretação das informações e o aprimoramento na análise dos resultados. Além disso, a participação nos seminários Rodadas de Estudos Metropolitanos promovido pela Prefeitura de Belo Horizonte, entre dezembro de 2015 a junho de 2016, contribuiu para um melhor entendimento do tema de pesquisa. Os eventos apresentaram forte identidade com o tema a ser pesquisado, como também o público participante que eram atores institucionais de Belo Horizonte e região metropolitana. As rodadas trataram de temas afins ao da pesquisa, como: governança e governança metropolitana, desenvolvimento socioeconômico municipal e da RMBH, gestão em redes e inovação podendo ser considerada a maior vantagem, já que se acredita que o debate e o envolvimento dos atores sociais é uma pré-condição para o entendimento das políticas públicas e dos processos de desenvolvimento local, melhores e mais sustentáveis. Confirmamos essa ideia com o autor Subirats ao apresentar estudos de casos brasileiros sobre desenvolvimento local (2012, p. 11) ressalta:

Fomos percebendo o significado da importância da interação com os grupos, entidades, coletivos e pessoas pelo que representam em matéria de interesse e novas visões. Se para nós a sociedade se tornou mais complexa, nós também temos de avançar na direção de formas de governo que acumulem e incorporem esta complexidade, a partir de visões mais compartilhadas, o que consiste na elaboração e na execução das políticas e da ação de governo da comunidade e do território. Todos dependemos de todos, todos compartilhamos problemas, e também podemos compartilhar linhas de avanço e melhoria. Cada um- a partir de suas responsabilidades e posições de poder, que não são simétricas - assumindo o conflito de interesses e atores como um elemento não apenas natural, mas criativo e inovador.

Diante da evidência da necessidade de diálogo entre Estado, sociedade e instituições para repensar o desenvolvimento local, o uso de entrevistas com as instituições, ou seja, organizações torna relevante e reforça a questão de que o desenvolvimento passou a ser discutido a partir do local conforme destaca Tenório et al. (2007).

Foram pesquisadas 14 instituições relacionadas com a indústria, com os micro e pequenos empreendimentos, com financiamento e crédito e as instituições que fazem parte da administração municipal e estadual. A amostra foi intencional e buscaram-se as instituições que têm forte relação com a proposição do estudo e coerência com o escopo da pesquisa. O roteiro de pesquisa foi aplicado entre setembro de 2015 a julho de 2016. O quadro 01 apresenta o detalhamento das entrevistas realizadas.

Nas instituições públicas, o perfil dos entrevistados compõe-se de servidores públicos de carreira com cargos comissionados que estão envolvidos em projetos e programas voltados para o desenvolvimento local e metropolitano. Nas instituições privadas, os entrevistados são diretores e funcionários que possuem experiência em planejamento e em projetos de desenvolvimento local.

QUADRO 01

Entrevistas realizadas

Instituições entrevistadas	Período	Quantidade de entrevistados	Duração das entrevistas (horas)
Sebrae/MG	2015	05	5:00
Fundação João Pinheiro	2015/2016	05	5:00
Secretaria Municipal de Planejamento – PBH	2016	03	2:00
Fiemg	2016	02	2:00
Secretaria de Desenvolvimento Econômico – PBH	2016	01	1:10
BDMG	2016	02	2:15
Instituto Horizontes	2016	01	1:40
UFMG/CEDEPLAR	2016	01	1:50
Agência Metropolitana de BH	2016	01	1:30
INDI	2016	01	1:40
Secretaria de Planejamento Urbano – PBH	2016	01	1:00
CODEMIG	2016	01	1:00
Conselho Metropolitano	2016	01	1:50
SEPLAG	2016	01	2:00
TOTAL		26	30:00

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Como técnica de análise das informações coletadas nas entrevistas utilizou-se a análise de conteúdo por deter algumas características como o interesse pela fala local, pela fala dos atores sociais, podendo ser utilizada em entrevistas, discursos oficiais e relatos de grupos, conforme destaca Godoi (2006).

Para Laville e Dione (1999), por meio da análise de conteúdo pode-se desmontar a estrutura e os elementos do conteúdo, na tentativa de esclarecer suas diferentes características e significação. Para os autores, uma das tarefas do pesquisador é efetuar um recorte dos conteúdos em elementos que deverão ser agrupados em categorias, as quais irão constituir as unidades de análise.

Conforme Vergara (2008), a análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa cujo objetivo é a busca do sentido ou dos sentidos de um texto. Segundo a autora, é uma análise semântica, voltada para o sentido de um texto. Para Bardin (2002), análise de

conteúdo é um conjunto de técnicas sistemáticas de análise comunicação que visa obter a descrição do conteúdo das mensagens e indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e reprodução dessas mensagens. Para a autora, o método consiste em três polos cronológicos. O primeiro é a pré-análise; o segundo é a exploração do material e o terceiro é o tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Serão confrontados, dessa forma, os discursos coletados e os dados oficiais obtidos de modo à obtenção dos sentidos nas relações sociais estudadas.

Na visão de Minayo (2001), a análise de conteúdo é compreendida como um conjunto de técnicas que podem favorecer a análise de informações tendo duas funções importantes: a verificação de hipóteses ou questões e a descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos.

Um ponto importante na análise de conteúdo e considerada por Bardin (2002) é a proposta da análise de conteúdo que oscila entre dois polos que envolvem investigação científica: o rigor da objetividade, da cientificidade e a riqueza da subjetividade o que condiz com o método de pesquisa escolhido.

Conforme salienta Chase (2008), a análise de conteúdo reforça também a importância do contexto social e da história nas análises científicas sendo fundamental considerá-los durante a interpretação das entrevistas.

A análise de conteúdo contribui principalmente nos estudos com abordagem qualitativa em estudos com abordagem analítica crítica e reflexiva se configurando como apropriada à metodologia proposta. A escolha pela análise de conteúdo se fez importante por permitir identificar resultados com propriedades bem definidas e padrões de ocorrência efetivamente encontrados nos depoimentos. O foco era destacar das entrevistas os conteúdos mais frequentes, o que de fato apresentava um alto nível de ocorrência. Isso se justifica à medida que para estudar o processo de desenvolvimento local, torna-se necessário evidenciar as prioridades, o que os entrevistados destacaram e, portanto, se caracterizou como um ponto efetivamente encontrado.

4.4. Limitações da pesquisa

As dificuldades operacionais da pesquisa estão relacionadas à disponibilidade dos informantes-chaves das instituições, já que a pesquisa demandava certo tempo da agenda do entrevistado, por ser qualitativa e buscar compreender várias questões que envolvem o desenvolvimento local. Foi necessário um esforço adicional no sentido de descobrir quem poderia ser entrevistado em cada instituição. Dessa forma, muitos entrevistados foram indicados pelos próprios entrevistados de outras instituições. Aqui se tem o risco de que as indicações sejam de pessoas com a mesma visão de quem as indicou sobre o tema.

Outra questão é o efeito *bias* (viés), que pode levar a uma inclinação na análise dos dados por parte do pesquisador, por estar intimamente envolvido com o objeto em estudo, conforme ressalta Goldenberg (1997). Essa questão pode ser atenuada pelo próprio pesquisador ao reconhecer possíveis interferências, assumindo medidas no sentido de evitar distorções em suas conclusões. A autora salienta que à medida que o pesquisador tenha consciência de suas preferências pessoais mais condições terá de evitar o *bias*, provavelmente melhor do que aquele que trabalha com a ilusão de ser orientado pelo rigor científico.

5. CONTEXTO DA PESQUISA

5.1. O município de Belo Horizonte – o local na metrópole: um breve panorama da Região Metropolitana de Belo Horizonte

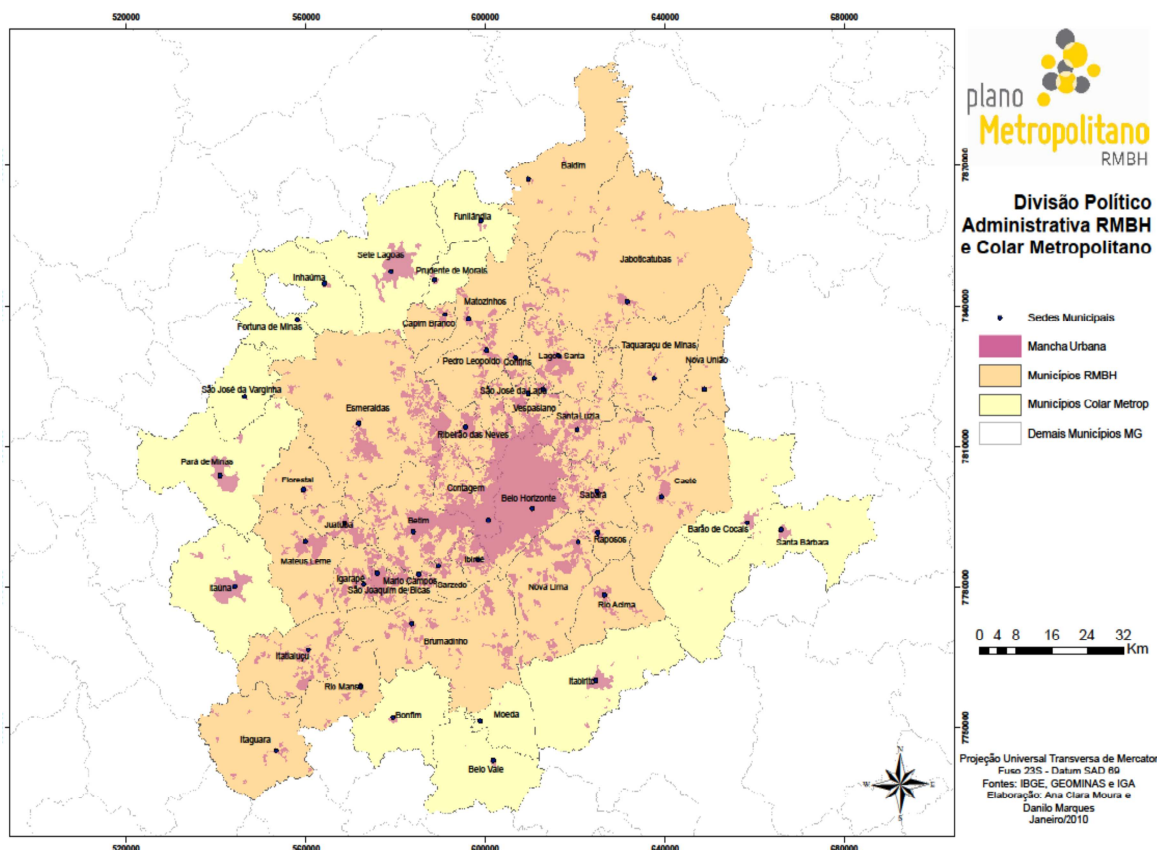
Pensar em desenvolvimento local em Belo Horizonte significa assumir pensar esse local em um contexto metropolitano. Belo Horizonte possui um papel relevante na região metropolitana, por ser a capital do estado caracterizada pela grande aglomeração urbana, concentração das atividades político-administrativas do estado e local privilegiado da expansão da indústria ao longo do século passado, como também pela concentração de serviços. A metrópole é considerada a partir de características desses aglomerados que se formam ao redor de uma cidade que lhes permitem constituírem-se como centros do poder econômico, social e político. Portanto, são unidades capazes de polarizar o território nas escalas nacional, regional e local (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012).

Essa condição não é recente no caso de Belo Horizonte. Remonta a década de 1940, em que a transformação de Belo Horizonte em metrópole esteve ancorada em ações do Estado, como a criação da Cidade Industrial Juventino Dias, em Contagem, a oeste, a instalação de distritos industriais em Santa Luzia e Pedro Leopoldo, ao norte, bem como investimentos viários que ligavam a nova capital aos municípios vizinhos e aos grandes centros regionais e nacionais. Na segunda metade dos anos de 1970, a continuidade de investimentos em industrialização, em infraestrutura, por meio de subsídios fiscais permaneceram. Nos anos recentes, a partir de meados de 2000, o modelo de investimentos por parte do governo do estado se mostra o mesmo, seguindo o modelo tradicional de intervenção do estado na economia, com inversão de capital em infraestrutura e setores pujantes que promovam crescimento. No caso da região metropolitana de BH, foram realizados investimentos robustos no vetor norte, com a implantação da linha verde, ligando o centro de Belo Horizonte ao aeroporto internacional Tancredo Neves, a instalação da nova sede do governo na região norte da capital e projetos que buscam atrair investimentos para criação de polos de alta tecnologia na região (MENDONÇA et al., 2015).

Conforme Mendonça et. al (2015), a Região Metropolitana de Belo Horizonte foi instituída pela Lei Complementar n.14, de 08 de junho de 1973, composta por 14 municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão Das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Atualmente, a RMBH é composta por 34 municípios: Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Nova União, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano. Essa ampliação se deve ao processo de expansão horizontal com inclusão de novos municípios e da emancipação de antigos distritos.

FIGURA 01

Mapa da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH



Fonte: Moura, Marques (2010)

Belo Horizonte e sua região metropolitana se consolidaram economicamente de forma diferenciada. Enquanto os municípios vizinhos se especializaram na produção industrial, como é o caso da cidade industrial de Contagem, o parque siderúrgico de Betim e a cidade industrial de Santa Luzia, a capital mineira firmou posição enquanto centro terciário e prestação de serviços (MENDONÇA et al., 2015)

Diante desse cenário, é possível perceber, como salientando por Mendonça et al. (2015) que houve uma concentração dos postos formais de trabalho em Belo Horizonte e nos dois principais municípios do vetor oeste Betim e Contagem. Tal condição permanece considerando que os três municípios tomados em conjunto são responsáveis por 87% dos postos de trabalho formais da RMBH.

Entre 2009 e 2010 o Cedeplar (UFMG) em parceria com outras instituições realizou um amplo levantamento junto aos cidadãos e instituições dos 34 municípios da RMBH e identificaram as tendências recentes do desenvolvimento metropolitano. Foram analisadas questões históricas, econômicas, políticas, culturais e a partir da consolidação dessas informações, identificou-se vetores de expansão metropolitana. Esses vetores agrupam municípios que além da proximidade geográfica tenham similaridades e proximidades, assim destacaram-se seis vetores que caracterizam o macrozoneamento da RMBH e foram construídos com objetivo de permitir um conhecimento mais aprofundado das necessidades e possibilidades de cada zona.

De acordo com o Plano Metropolitano (2010), o macrozoneamento da RMBH se constitui:

- **Vetor noroeste:** é composto por quatro municípios: Belo Horizonte, Contagem, Esmeraldas e Ribeirão das Neves. A principal rodovia do vetor é a BR 040 no sentido de Brasília. A represa Vargem das Flores é o principal recurso hídrico, entretanto encontra-se com problemas ambientais. As atividades econômicas voltadas para indústrias e logística estão em expansão nesse vetor. Os serviços urbanos precários, habitações de baixa renda em condições irregulares são uma realidade. O mercado imobiliário vem se expandindo para população de baixa renda.

- **Vetor norte:** é composto dos municípios de Baldim, Belo Horizonte, Capim Branco, Confins, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Matozinhos, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, São José da Lapa e Vespasiano. Esse vetor passa por transformações, busca-se a expansão das atividades industriais, mineração, ambientais e novas atividades produtivas ligadas à saúde, fármacos, cultura e inovação tecnológica. Neste vetor encontra-se a linha verde e o Aeroporto de Confins, essa condição aponta para uma zona de crescimento, há assim possibilidades de valorização imobiliária com construção de condomínios fechados com risco de expansão da população de baixa renda e moradia irregular.
- **Vetor leste:** é composto por Caeté, Nova União, Sabará, Taquaracu de Minas. O principal eixo viário é a BR 381. A questão habitacional é um ponto complexo com assentamentos irregulares e precários. Há um conflito entre a mineração e a questão da preservação ambiental. A Bacia do Rio das Velhas é um ponto de preocupação e está comprometida. Outro conflito está na questão da preservação histórica e a expansão agropecuária. Esse vetor é o que apresenta menor nível de integração metropolitana.
- **Vetor oeste:** é composto por Belo Horizonte, Betim, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Juatuba e Mateus Leme. O eixo acompanha a MG 050 e BR 262. Importante mencionar a degradação ambiental dos rios Betim e da Vargem das Flores. Esse vetor é importante elemento da estrutura urbana da metrópole em função da elevada concentração de atividades produtivas, especialmente indústrias, geradoras de emprego e renda, constituindo-se num eixo de grande dinamismo econômico e social da região metropolitana. A presença das atividades agropecuárias para o abastecimento da RMBH também é relevante.
- **Vetor sudoeste:** é composto por Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Contagem, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Mario campos, Rio

Manso, São Joaquim de Bicas e Sarzedo. Esse vetor assume o transbordamento industrial de Contagem e Betim até São Joaquim de Bicas/Igarapé. Os assentamentos precários, ocupações urbanas irregulares e degradação do Rio Paraopeba também se destacam como aspectos relevantes deste vetor e possui como principal eixo rodoviário a BR 381.

- **Vetor sul:** é composto pelos municípios de Belo Horizonte, Brumadinho, Nova Lima, Rio Acima e Raposos. As rodovias BR356, BR040, BR030 são distribuídas ao longo do eixo. Os municípios convivem com processo em curso de consolidação de novas centralidades. Para Lopes Júnior e Santos (2009) centralidades são alterações na organização espacial das cidades expressando o surgimento de novas áreas com atividades comerciais, de serviços e também um fluxo que expressa à centralidade. A concentração e descentralização que ocorre no urbano refletem em nova dinâmica no espaço intra-urbano, apresentando novas centralidades e a formação de outras periferias. As novas centralidades estão atreladas às novas localizações de grupos, empresas de comércio e serviços, favorecendo a fragmentação espacial e também a construção de condomínios fechados. No vetor sul há possibilidades de conflitos entre a atividade mineradora tradicional e a preservação ambiental da Serra da Moeda.

Pela exposição percebe-se uma grande diversidade dessa região com municípios com dinâmicas muito diferenciadas, o que exige um esforço em planejar e um processo de desenvolvimento local em que o local é a metrópole com toda a sua diversidade, pluralidade e complexidade.

Tonucci Filho et al. (2015) mostram que na perspectiva econômica, o emprego formal na metrópole está muito concentrado em três municípios, Belo Horizonte, Betim e Contagem, e dentre eles dois municípios possuem um histórico de investimento industrial, que são Betim e Contagem. Os autores afirmam que a economia metropolitana de Belo Horizonte cresceu mais a partir da década de 2000 comparativamente à de 1990, mas não houve evidências de uma alteração qualitativa da

estrutura produtiva com novos setores e subsetores intensivos em tecnologia e que poderiam contribuir para uma nova dinâmica de crescimento e desenvolvimento da região metropolitana. Essa performance a partir de 2000, que aparentemente parece favorável no curto e médio prazos, no longo prazo não indica um salto qualitativo rumo a sustentabilidade e inclusão social, exatamente porque a manutenção de exportações de bens primários, produção de bens de consumo durável, ou seja, as atividades produtivas tradicionais acabaram por afastar a economia da promoção de atividades de maior valor agregado.

Paralelamente a essa questão, conforme Mendonça e Marinho (2015), destaca-se o aumento da participação dos profissionais de nível superior no total da população ocupada de forma bem distribuída na região, permanecendo ainda uma estrutura que mostra a importância da indústria na estrutura produtiva, ainda que decrescente. Nos anos oitenta mereceram destaque dois processos importantes: o crescimento do pessoal ocupado (45% na década) que foi maior que o crescimento da população como um todo (35%) e simultaneamente o crescimento da participação de segmentos vinculados ao terciário na composição da população ocupada. Houve aumento da participação de pequenos empregadores e também dos profissionais de nível superior e dos trabalhadores do setor terciário. Nos anos noventa, a retomada do crescimento não promoveu a geração de empregos esperada. Na verdade, houve queda na participação de trabalhadores na indústria e também no setor terciário. Por outro lado, a participação de dirigentes e profissionais de nível superior aumentou. A partir dos anos 2000, observou-se um crescimento econômico importante com o setor minerometalmecânico responsável pelo aumento do índice de emprego formal.

Quanto à estrutura socioespacial da Região Metropolitana de Belo Horizonte é notória a forte presença de investimentos estatais principalmente em infraestrutura e logística, fato histórico que perpetua nos dias atuais. A ação estatal tem grande influência na estrutura socioespacial da metrópole, influenciando na permanente ocupação dos espaços periféricos (MENDONÇA E MARINHO, 2015).

No que se refere às transformações na ordem urbana destaca-se os movimentos pendulares que são aqueles movimentos dentro do espaço metropolitano para executar as atividades cotidianas da rotina da vida como deslocamentos entre os locais da

residência em função do trabalho, do estudo, do lazer, do consumo e expressam a integração urbana e também a assimetria entre os municípios da região, conforme Souza (2015).

Nesse sentido a autora demonstra que a relativa desconcentração populacional em face de relativa concentração das atividades econômicas e dos equipamentos públicos e ao aperfeiçoamento dos meios de transporte e comunicação resultaram em um aumento significativo dos movimentos pendulares na RMBH entre 2000 e 2010. Há uma tendência que os movimentos pendulares sejam distribuídos entre os municípios do entorno, principalmente entre aqueles que pertencem a um mesmo vetor de expansão, entretanto essa interação configura-se ainda como tímida. Contagem e Betim são depois de Belo Horizonte, os municípios com maior pendularidade, em função dos postos de trabalho nas indústrias. Vale ressaltar ainda que alguns municípios da RMBH como Taquaraçu de Minas, Baldim, Jaboticatubas, Nova União, Rio Manso, Itaguara e Florestal apresentam movimentos pendulares inexpressivos, sugerindo que não participam da vida metropolitana.

Souza (2015) adverte que esse cenário mostra os desequilíbrios entre a distribuição da população e dos postos de trabalho no espaço metropolitano. O maior receptor desse movimento é Belo Horizonte em função da atratividade exercida pela oferta de trabalho, entretanto não é o município que concentra maior fixação em moradia. Esse fato se deve ao elevado preço do mercado imobiliário, assim um grande número de pessoas fixa residência em outros municípios como estratégia de sobrevivência.

Os movimentos pendulares, a priorização do transporte individual em detrimento do transporte público, o desequilíbrio entre a demanda do transporte e a infraestrutura viária e transporte público combinam para uma precarização da gestão da mobilidade urbana, conforme Leiva (2015).

Leiva (2015) demonstra os vários problemas ligados a precarização da mobilidade urbana com um aumento no tempo de viagem casa-trabalho-casa, aumento do número de acidentes no trânsito o que leva ao comprometimento da qualidade de vida da população não somente em Belo Horizonte, mas em toda a região metropolitana.

A dinâmica sócio territorial e imobiliária apresenta transformações nas últimas duas décadas que apontam para o acirramento das desigualdades e da exclusão. De acordo com Mendonça et al. (2015), as tendências identificadas dão continuidade a um processo histórico de concentração da ocupação e construção nas áreas centrais e ao longo dos principais eixos viários que contribuíram para uma estrutura centro-periférica de expansão metropolitana.

Ao mesmo tempo, foram identificados novos empreendimentos produtivos públicos e privados especialmente nos vetores norte e central e paralelamente novos empreendimentos imobiliários para fins habitacionais não apenas na capital, mas em diversos municípios da região metropolitana, apontando para uma pulverização do processo de urbanização. Essa dinâmica, que mescla grandes empreendimentos imobiliários de estrutura diversificada localizados em áreas de expansão ao sul e ao norte, orientados para os segmentos de alta renda e a promoção das periferias imediatas a oeste e ao norte com as classes médias e operárias criam uma nova dinâmica que é resultado de importantes investimentos privados, industriais, de serviços e imobiliários. Essas iniciativas deverão promover transformações importantes na estrutura socioespacial da metrópole. (Mendonça et al., 2015).

O desenvolvimento local com abrangência regional necessita que as instituições se tornem instrumentos efetivos desse processo e para tanto se torna necessário métodos e procedimentos de planejamento participativo, operacionalização em sinergia com o território e monitoramento com foco no impacto direto e concreto sobre a sociedade, sua qualidade de vida, conforme Pires (2008).

Queiroz e Brasil (2012) ao analisarem a governança na Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH destacam o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano como uma instância de participação e de deliberação da sociedade dentro do novo arranjo metropolitano formado a partir de 2006, composto da Agência de Desenvolvimento da RMBH, da Assembleia de Desenvolvimento Metropolitano, do Conselho Metropolitano, tendo como instrumentos de desenvolvimento o Fundo Metropolitano e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. A análise realizada pelas pesquisadoras de 2007 a 2009 evidenciou que o Conselho constitui um avanço diante da perspectiva de governança participativa e de alargamento da democracia no

planejamento e nas políticas urbanas. Como afirma as autoras o Conselho constitui o canal de participação da sociedade civil e sua composição é estipulada pela Lei complementar número 89/2006 e prevê um número limitado a 16 participantes para a representação do poder estadual, do poder municipal das municipalidades da RMBH, do poder legislativo estadual e da sociedade civil, com os respectivos suplentes. A representação é formada por Belo Horizonte, Betim, Contagem e três representantes dos demais 31 municípios e a previsão de dois representantes da sociedade civil. As autoras analisam que o poder decisório e a amplitude de papéis do conselho constituem elementos que podem favorecer os processos de participação. Como limitadores para uma atuação que produza resultados Queiroz e Brasil (2012) mostram a assimetria existente na composição do conselho em que são três representantes para os municípios Belo Horizonte, Contagem e Betim e três para o restante dos municípios, podendo levar a um viés em favor de Belo Horizonte, Contagem e Betim. Também a limitada representação da sociedade civil pode dificultar a inclusão dos diversos segmentos da sociedade afetados ou interessados. Outro ponto considerado pelas autoras como limitador trata-se da relativa autonomia do Conselho sobre o aporte financeiro, no caso do Fundo Metropolitano constituído por 50% de recursos do Estado e 50% de recursos dos municípios que integram a região metropolitana, proporcionalmente à receita corrente líquida de cada município e está destinado para financiamento da implantação de programas de projetos estruturantes e realização de investimentos relacionados a funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas do Estado.

Freitas et al. (2012) compreendem que é possível observar iniciativas em busca do estabelecimento de formas de governança na Região Metropolitana de Belo Horizonte corroborando com a visão de Queiroz e Brasil (2012). Os autores salientam que o Sistema de Gestão Integrada da RMBH, juntamente com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH vem buscando novas formas de discussão e enfrentamento dos problemas metropolitanos. Atrelado a esse processo a inserção da RMBH na Rede 10 também fortalece a construção de um trabalho de governança colaborativa. A Rede 10 é uma rede de Governança Colaborativa, composta pelos municípios de Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Contagem, Ibirité, Nova Lima, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Agrega também a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Segundo Freitas et al. (2012, p. 185) a Rede 10 tem como princípios norteadores:

- Promoção da governança metropolitana compartilhada;
- Compromisso de compartilhamento de informações e experiências entre os municípios da RMBH;
- Reconhecimento da interdependência entre os municípios da RMBH;
- Respeito à autonomia e às diversidades dos municípios;
- Promoção da participação democrática dos municípios da RMBH;
- Integração das políticas públicas locais para a potencialização dos resultados regionais;
- Promoção da solidariedade e cooperação entre os municípios da RMBH;
- Garantia de publicização e transparência das ações compartilhadas;
- Planejamento de ações dentro de uma visão metropolitana;
- Garantia da continuidade dos compromissos assumidos pelos municípios da Rede;
- Colaboração entre os municípios com os diversos agentes e atores envolvidos com temas da RMBH.

Diante das exposições de Queiroz, Brasil (2012) e Freitas et al. (2012) é possível afirmar que o novo arranjo de gestão da RMBH constitui em si um avanço que pode ser associado à perspectiva de governança participativa e de alargamento da democracia. A busca do planejamento com características colaborativa e democrática sinaliza um processo inicial de articulação entre Prefeituras, Instituições Públicas e Privadas, sociedade civil na busca de soluções dos problemas metropolitanos.

O objetivo específico da pesquisa trata de analisar as iniciativas de desenvolvimento local das instituições investigadas, portanto, buscaram-se identificar as iniciativas, os programas e projetos de apoio ao desenvolvimento local, liderados pelas instituições estudadas. Durante a pesquisa, foram identificados dois trabalhos robustos que envolvem Belo Horizonte e a sua região metropolitana. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte- PDDI -RMBH realizado entre 2009 e 2011 e o Planejamento Estratégico de Belo Horizonte 2030 que serão apresentados a seguir.

5.1.1.Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PDDI

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH é produto de uma demanda da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru) e visa a elaboração de estudos referenciais e de estratégias de ação para o planejamento do desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado PDDI-RMBH representa o marco inicial e principal subsídio do planejamento metropolitano que consisti nos estudos básicos e identificação de políticas e projetos prioritários, os quais orientarão o governo estadual e o Sistema de Planejamento Metropolitano na condução de um planejamento permanente da RMBH, contemplando a elaboração de planos específicos, políticas, programas e projetos.

Conforme Tonucci Filho (2012) o PDDI-RMBH foi elaborado por uma equipe coordenada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE/UFMG), com a participação direta de professores e alunos de pós-graduação e graduação, de várias unidades e departamentos da UFMG, assim como o Observatório de Política Urbana (OPUR), da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMinas), e da Escola de Design da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG). A contratação do PDDI-RMBH foi financiada por recursos do Fundo Metropolitano em 2009 e 2010 tanto pelo Governo do Estado quanto por alguns municípios da RMBH, mediante a aprovação do Conselho Deliberativo e da Assembleia Metropolitana.

É importante ressaltar que o PDDI-RMBH se insere no contexto político institucional mais amplo do processo de implantação e consolidação do novo sistema de Gestão Metropolitana no Estado de Minas Gerais. A partir de 2004, o governo do Estado de Minas Gerais implantou um novo modelo institucional de gestão metropolitana após um longo processo de discussão na Assembleia Legislativa. A aprovação das leis complementares 88, 89, 90 no ano de 2006 normatizou o arranjo institucional de duas regiões metropolitanas no Estado: a Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH e a Região Metropolitana do Vale do Aço - RMVA. Em 2007, foi criada a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, dentro da Secretaria Estadual de Desenvolvimento

Regional e Política Urbana (Sedru), para implementar o novo arranjo institucional. A Assembleia Metropolitana e o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano foram definidos como órgãos de gestão. A Agência de Desenvolvimento Metropolitano como órgão de suporte técnico. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano são definidos como instrumentos de gestão e pilares do sistema de gestão metropolitana do Estado de Minas Gerais (PLANO METROPOLITANO RMBH, 2011).

O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano é constituído de recursos do Estado e dos 34 municípios da RMBH, na proporção de 50% de cada uma das duas partes, sendo a contribuição dos municípios proporcional às suas receitas líquidas. Compõem ainda o Fundo: dotações orçamentárias, transferências do governo federal, operações de crédito internas ou externas, doações e outros, conforme mostra o Plano Metropolitano RMBH (2011).

Em 2007 realizou-se a Primeira Conferência Metropolitana e houve a instalação do Conselho Deliberativo e a Assembleia Metropolitana e regulamentado o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Foi criado adicionalmente um Colegiado Metropolitano com representação de 20 entidades da sociedade civil com o objetivo de apoiar os eleitos para o Conselho. Apesar do colegiado não possuir amparo legal, possui forte legitimidade e atua para compensar a baixa representatividade numérica da sociedade no Conselho. O Conselho é composto por entidades sindicais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, entidades representantes dos empresários, organizações não governamentais e movimentos sociais e populares. O Governo do Estado reconhece o colegiado como um fórum qualificado e importante para a consolidação do arranjo institucional em função da participação criteriosa nas discussões das temáticas metropolitanas e como multiplicador da consciência e identidade metropolitanas (PLANO METROPOLITANO RMBH, 2011).

Tonucci Filho (2012) destaca que a contratação do Plano Metropolitano teve suas bases na orientação do Termo de Referência elaborado em 2009 pela Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano no âmbito do Projeto Estruturador RMBH. O documento delineava os objetivos, produtos e resultados esperados com a elaboração do PDDI-RMBH, definindo também as linhas gerais e concepção metodológica. De acordo

com o Termo de Referência da Sedru, o PDDI deve definir as linhas de ação para a promoção do desenvolvimento sustentável da RMBH, compatibilizando crescimento econômico, equidade social, sustentabilidade ambiental, reordenamento territorial e redução das desigualdades sócio espaciais.

O PDDI – RMBH envolveu dez Áreas Temáticas Transversais (ATTs) com enfoque transdisciplinar com o objetivo de promover uma integração dos temas e problemas. As áreas temáticas foram:

- Aspectos demográficos e ambientais da demanda social – ADAMS;
- Complexos ambientais culturais – CAC;
- Cultura, educação, segurança alimentar, trabalho e renda – CEAT;
- Capacidade institucional de planejamento e gestão – CIPLAG;
- Estrutura produtiva, conhecimento, tecnologia e alternativas energéticas – ETC;
- Vida cotidiana, habitação e qualidade de vida – HVQ;
- Mobilidade urbana, comunicações, transportes e sistema viário – MCT;
- Risco socioambiental, vulnerabilidade social e segurança pública – RIVS;
- Saúde, meio ambiente, recursos hídricos e saneamento – SMARHS;
- Uso do solo, dinâmica imobiliária e escalas de centralidades metropolitanas – USDEC.

Conforme o Plano Metropolitano RMBH (2011), além das áreas temáticas, foram definidos quatro Estudos Complementares Prioritários (ECPs) que envolveram a questão fiscal e tributária, os impactos das mudanças climáticas, o perfil epidemiológico e a oferta de equipamentos de saúde pública. Foram realizadas também análises espaciais referentes à projeção da mancha urbana da RMBH, a identificação de vocações de conflitos de interesse na ocupação do solo, potencial geológico de ocupação do território e o potencial de interação entre as centralidades e o sistema viário metropolitano.

Em abril de 2010, quando da realização do 1º. Seminário Estruturador definiu-se quatro Eixos Temáticos Integradores (ETIs) com o objetivo de buscar maior integração e transdisciplinaridade no processo de discussão e elaboração das propostas. Os eixos definidos foram: acessibilidade, seguridade, sustentabilidade, urbanidade. As Áreas Temáticas Transversais se extinguíram e houve uma reorganização em torno dos Eixos Temáticos Integradores, conforme descrito no Plano Metropolitano (2011).

De acordo com o Plano Metropolitano (2011) tem-se:

O Eixo Temático Integrador de Acessibilidade: que integrou políticas e programas com foco na melhoria das condições e meios de acesso aos serviços urbanos, equipamentos e centralidades na RMBH. A condição de acessibilidade congrega várias temáticas como os deslocamentos no território metropolitano, disponibilidade das tecnologias da informação e conhecimento, acesso a moradia digna, espaço cotidiano e serviços de saúde e assistência social.

O Eixo Temático Integrador de Seguridade: teve como objetivo promover condições de segurança ao cidadão, incluindo a minimização dos riscos e vulnerabilidades socioambientais, através da assistência do Estado e da própria sociedade aos seus membros. São várias as dimensões abordadas: segurança de moradia, segurança contra a violência pessoal e as ameaças à vida, segurança alimentar, segurança no emprego e no trabalho, segurança de ir e vir. O conceito de segurança passou a abranger outras situações que pudessem significar risco e vulnerabilidade ao cidadão.

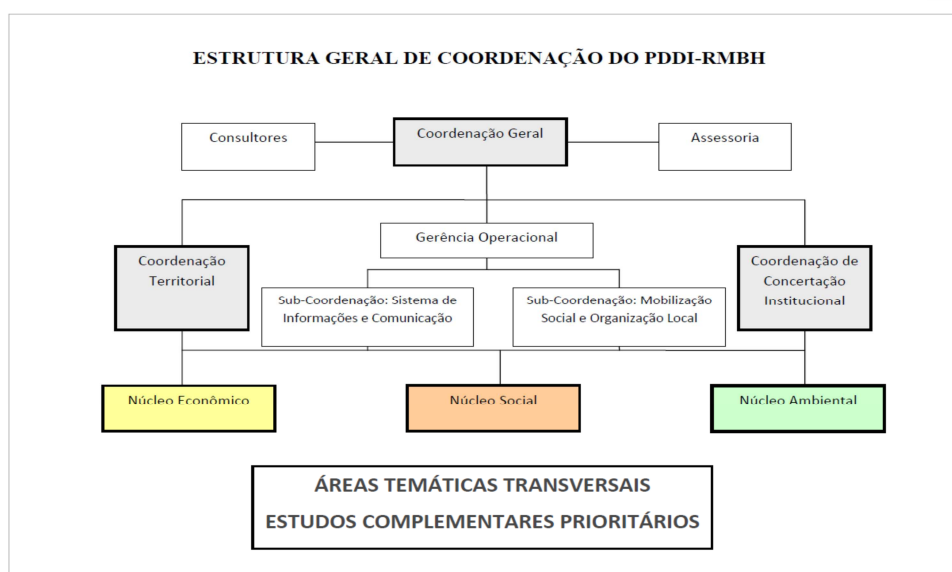
O Eixo Temático Integrador de Sustentabilidade: inclui as questões ambientais, os recursos hídricos, necessidade de estabelecimento de áreas de preservação e recuperação, gestão de resíduos sólidos, saneamento, necessidade de identificação e pagamento de serviços ambientais. Inclui também a necessidade de revisão e transformação da economia metropolitana com a atração de setores de ponta e indústrias de energia renovável.

O Eixo Temático Integrador de Urbanidade: diz respeito aos espaços públicos, patrimônio material e imaterial, à diversidade cultural, à educação, às atividades

culturais e criativas. Há também uma preocupação com a questão da gestão e condições de financiamento no âmbito metropolitano.

A definição dos quatro eixos temáticos integradores foi criada em função da necessidade de buscar um grau ainda maior de integração entre os vários temas tratados no Plano Metropolitano e também como forma de viabilizar a criação de novos nichos de desenvolvimento econômico local, social e ambiental. Os eixos temáticos integradores que envolvem a acessibilidade, sustentabilidade, seguridade e urbanidade têm como objetivo um planejamento metropolitano integrado que pode viabilizar o desenvolvimento local com ações direcionadas para a ampliação das condições e meios de acesso a uma variedade de serviços, equipamentos e centralidades da RMBH; promoção do uso responsável dos recursos disponíveis, garantia da qualidade da gestão ambiental e a redução das desigualdades sócio espaciais; garantia da segurança aos cidadãos nas dimensões – moradia, trabalho, segurança, alimentação e promoção da qualidade de vida e dos espaços urbanos. Os eixos podem potencializar as mudanças estruturais mais profundas e rápidas no desenvolvimento metropolitano por permitirem o aproveitamento de experiências, projetos e ações com a racionalização e diminuição de seus custos operacionais e otimização para o financiamento de políticas públicas (PLANO METROPOLITANO RMBH, 2011).

FIGURA 02
Estrutura Geral de Coordenação do PDDI-RMBH



Fonte: Plano Metropolitano RMBH, UFMG (2011)

FIGURA 03
Eixos Temáticos de Integração

Núcleos e Áreas Temáticas

Econômico	Social	Ambiental
<p>Uso do Solo, Dinâmica Imobiliária e Centralidades Metropolitanas - USDEC</p> <p>Mobilidade Urbana, Transportes e Sistema Viário - MCT</p> <p>Habitação, Vida Quotidiana e Qualidade de Vida - HVQ</p> <p>Cultura, Educação, Segurança Alimentar, Trabalho e Renda - CEAT</p> <p>Saúde, Meio Ambiente, Saneamento e Recursos Hídricos - SMARHS</p> <p>Complexos Ambientais Culturais - CAC</p> <p>Capacidade Institucional e de Planejamento e Administração Municipal - CIPLAG</p> <p>Risco Socio-ambiental, Vulnerabilidade & Segurança - RIVS</p> <p>Aspectos Sociais e Ambientais da Demanda Demográfica - ADAMS</p> <p>Estrutura Produtiva, Conhecimento, Tecnologia e Alternativas Energéticas - ETC</p>		

Estudos Complementares

Fiscal e Tributário; Mudanças Climáticas; Equipamentos de Saúde; Perfil Epidemiológico; Análises Espaciais (Mancha Urbana; Vocações e Conflitos; Potencial de Interação; Potencial de Ocupação).

Fonte: Plano Metropolitan RMBH, UFMG (2011)

De acordo com o Plano Metropolitan (2011) outra questão importante é que o Plano teve como um de seus pressupostos a participação e o envolvimento da sociedade durante o seu processo de construção. O processo de mobilização social e comunitária para participação na elaboração do PDDI envolveu mais de 3.000 participantes sendo 46% do poder público, 26% da sociedade civil e 28% da equipe técnica, envolvendo 610 entidades, dentre elas: sindicatos, ONGS, empresas, conselhos, associações comunitárias. A dinâmica do processo participativo consistiu em 15 oficinas que compuseram três ciclos de debates e três seminários:

Ciclo A: trabalhou-se em estudos e problemas que foram organizados dentro das dez Áreas Temáticas, complementadas pelos Estudos Complementares, consolidadas no Seminário 1 em abril de 2010.

Ciclo B: trabalhou-se as propostas organizadas de acordo com os Eixos Integradores discutidas e consolidadas no Seminário 2 em julho de 2010.

Ciclo C: trabalhou-se as políticas e propostas finais, discutidas segundo os Eixos Integradores, houve uma oficina para cada eixo. Uma oficina para apresentação e discussão da Territorialidade e da Institucionalidade. O ciclo C foi encerrado com um Seminário Técnico na UFMG.

Foram realizadas várias reuniões Técnicas Abertas com participação livre e também várias reuniões técnicas com participação da Prefeitura e diversos especialistas de planejamento urbano.

Segundo Tonucci Filho (2012) é possível perceber uma proposta de trabalho com forte apelo participativo com foco em um plano que de fato tenha aderência a realidade, seja coerente com as tendências e prognósticos e que possa ser viabilizado. Buscou-se um olhar estrutural de médio e longo prazo com objetivo de ser um referencial para guiar ações dos entes públicos e privados e da sociedade civil na construção de uma região metropolitana mais dinâmica, mais igualitária, mais integrada e sustentável.

Para Tonucci Filho (2012, p.204) a partir da análise do PDDI- RMBH depreende-se importantes características que merecem ser destacadas:

- I. **Perspectiva crítica e compreensiva:** avaliação totalizante e abrangente da realidade metropolitana, buscando compreender de forma crítica os agentes sociopolíticos e os processos econômicos e socioespaciais atuantes sobre o desenvolvimento da RMBH;
- II. **Transdisciplinaridade:** busca-se uma integração das áreas a partir de problemas em comum;
- III. **Orientação redistributiva:** busca pela compatibilização do crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental, busca pela redução das desigualdades e por um espaço mais integrado e inclusivo;
- IV. **Metodologia experimental-processual:** engloba etapas, procedimentos, estratégias e produtos estabelecidos ao longo do próprio processo de elaboração do Plano não havendo um roteiro pré-estabelecido;
- V. **Perspectiva participativa:** busca pela participação e diálogo com a sociedade civil e entes públicos através de mobilização e participação em todas as regiões da Região Metropolitana durante a elaboração do Plano;

- VI. **Territorialidade e Institucionalidade**: incorporação da dimensão territorial, referente à sua materialização e distribuição espacial e da dimensão institucional referente ao processo político-institucional de implantação dos seus diversos programas, projetos e ações e aos agentes que devem ser envolvidos em todas as Políticas Metropolitanas integradas;
- VII. **Perspectiva de médio e longo prazo**: propostas de médio e longo prazo voltadas à efetiva transformação socioespacial da RMBH, em detrimento de propostas e projetos imediatistas;
- VIII. **Plano de Estado, e não de governo**: propostas não necessariamente alinhadas com as orientações do governo de estado e das prefeituras durante a elaboração. As ações propostas envolvem médio e longo prazo, portanto vários governos, na busca de garantir a continuidade das ações.
- IX. **Processo de planejamento em rede**: plano entendido como início de um processo de planejamento permanente e democrático a partir da colaboração entre a Agência RMBH, a Universidade, os diversos entes públicos atuantes sobre a RMBH e a sociedade civil organizada.

Ainda para o autor, o PDDI-RMBH encontra-se numa abordagem que assume a diferença, a complexidade, a heterogeneidade da cidade contemporânea aliada a uma proposta com foco no enfrentamento das demandas sociais básicas ainda não resolvidas. Assim, ao pensar a reestruturação metropolitana ao invés de atrelá-la a um modelo idealista de ordenamento territorial, levaram-se em consideração as efetivas possibilidades de transformação socioespacial da realidade, assumindo os impasses e entraves existentes.

Para Tonucci Filho (2015), o PDDI-RMBH pode ser considerado uma experiência inovadora para o planejamento metropolitano no Brasil, em razão da sua concepção teórico-metodológica transdisciplinar e participativa, que o coloca em consonância com os paradigmas do planejamento mais contemporâneos. Importante mencionar que a despeito da elaboração do PDDI-RMBH contemplar ações e propostas conectadas a realidade e a necessidade da região metropolitana, sua efetividade, continuidade e não engavetamento dependerá do real comprometimento do Poder Público, principalmente dos governos estadual e municipal em adotá-lo como prioridade na gestão, orientador das ações e propostas que incidem sobre o destino da RMBH.

Aquino e Grostein (2010) mostram através do estudo de caso da Região Metropolitana de São Paulo que o desafio da gestão metropolitana reside nas diversas escalas regionais e a articulação de diversos atores. Isso é importante porque os desafios históricos de estruturação da metrópole continuam realçados tanto para o desenvolvimento econômico, no qual as infraestruturas regionais são instrumentos essenciais quanto para o atendimento das demandas sociais locais. Os autores destacam que mesmo as experiências reconhecidas de tratamento a questões regionais em forma de consórcios intermunicipais, por exemplo, consórcio para assuntos ambientais, apresentam muitos desafios devido à escala ampliada, sobrepondo às vezes o local. Outras vezes, a elaboração de planos diretores municipais com a limitação perante as diversas realidades e intenções dos municípios vizinhos pode se tornar um problema. A compatibilização da escala local com a escala regional pode garantir a priorização das demandas e carências locais em diversas escalas, mas exige um planejamento bem estruturado.

Como relata os autores, a experiência do sistema metropolitano de São Paulo revela dificuldades de articular a política urbana local à ação dos órgãos e entidades setoriais na metrópole. Os problemas são diversos e envolve a representatividade dos conselhos metropolitanos, a dinâmica das relações locais e regionais que envolvem o fluxo de pessoas, informações, mercadorias, tornando a organização do território em permanente mudança o que dificulta o planejamento. Outra questão trata da sustentabilidade dos fundos metropolitanos e sua capacidade de financiamento das políticas metropolitanas. Percebe-se que apenas uma política urbana local, ou mesmo um macrozoneamento ambiental não se mostram suficientes para garantir o ordenamento territorial, daí a importância de planejar a partir das escalas local e metropolitana.

Clementino (2008) mostra a importância do planejamento metropolitano como uma forma estruturada de tomar decisões para o desenvolvimento local das cidades e regional do espaço metropolitano. Destaca uma questão pertinente, baseada na experiência do Planejamento estratégico de Barcelona na década de 1990, de como fazer a transição entre a situação existente para uma situação planejada com o ordenamento e planejamento do território metropolitano. Ou seja, mostra as dificuldades de implementação do planejamento metropolitano que por ser

metropolitano abraça um número enorme de problemas e se torna complexo demais para ser implementado.

A experiência de Belo Horizonte, como destaca Garcia e Abreu (2012) tem sido reconhecida principalmente em função da iniciativa do governo estadual que vem atuando no apoio ao Plano Metropolitano desde sua elaboração até sua implementação. O envolvimento das Prefeituras e de outras instituições na priorização das ações através da atuação da Agência Metropolitana tem como objetivo a efetivação do planejamento e amenizar as discontinuidades das ações.

O Macrozoneamento é um exemplo disso, constitui-se em um programa do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH. O programa apresenta limites, diretrizes e parâmetros gerais voltadas para as zonas de interesses metropolitanos com o objetivo de reestruturação territorial, desenvolvimento produtivo e proteção ambiental. Buscou-se integração com as Prefeituras das cidades vizinhas, da sociedade civil e lideranças populares e empresariais. Na prática o Macrozoneamento significa a identificação de centralidades urbanas em rede com objetivo de promover uma melhor distribuição e descentralização do emprego, do comércio e dos serviços públicos e privados, redução da dependência em relação ao núcleo central de Belo Horizonte e criação de oportunidades de desenvolvimento para as áreas periféricas. Ainda propõe-se equilibrar o uso do espaço urbano, recuperação edificações e áreas degradadas, aproveitamento de vazios urbanos e parcelamentos vagos, abertura de áreas verdes, espaços públicos destinados ao lazer e recreação. Visa também reduzir as desigualdades socioespaciais, buscando a integração do espaço metropolitano nas dimensões sociais, econômicas e ambientais (Corrêa et al. 2014)

Lacerda et al (2000) mostram que no caso do planejamento metropolitano a maior ênfase está no processo de ordenamento territorial e de controle e melhoria do meio ambiente. O planejamento metropolitano abre a possibilidade de melhoria de políticas locais de desenvolvimento econômico, melhoria dos padrões de equidade social e de participação política nos processos de decisão. O planejamento torna-se um importante instrumento de desenvolvimento local, capaz de nortear as práticas dos diversos atores sociais.

Não obstante que o “tempo do político” seja diferente do “tempo da cidade” é imperativo que se crie condições que permitam sustentabilidade ao Plano no médio e longo prazo, garantindo a continuidade das ações, assim tornando-se um produto da sociedade e para a sociedade e de fato um instrumento de transformação e não apenas mais um planejamento fruto de interesses dominantes em um determinado espaço de tempo.

5.1.2. Planejamento Estratégico de Belo Horizonte 2030

Paralelamente a elaboração do PDDI-RMBH entre 2009 e 2010, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte assume um Plano Estratégico de Belo Horizonte de longo prazo com o propósito de discutir estratégias de desenvolvimento. Dessa forma, a necessidade de um planejamento coordenado com a execução de iniciativas público-privadas para o alcance das transformações e melhorias.

O processo de construção do Plano Estratégico foi desenvolvido em duas fases realizadas durante os anos 2009 e 2010. Durante a primeira fase, foi desenvolvida pesquisa qualitativa envolvendo atores internos e externos à Prefeitura de Belo Horizonte. Foram realizadas entrevistas com o Prefeito, os secretários municipais, estaduais, empresários, acadêmicos, representantes de entidades de classe e especialistas com vivência e conhecimento sobre Belo Horizonte. Nessa fase foram levantados temas críticos para o futuro da cidade. A partir das consultas e de pesquisa documental foi realizada uma avaliação sobre a inserção de Belo Horizonte no contexto metropolitano. O estudo analisa a forma de inserção de BH nas redes mineira, nacional e mundial. Essa 2ª etapa permitiu conhecer os principais gargalos e potencialidades da capital mineira nas várias dimensões do desenvolvimento. Ainda nessa fase foi disponibilizada no site da Prefeitura uma consulta à sociedade de Belo Horizonte, na qual ela foi convidada a descrever como seria a cidade onde desejará viver em 2030. A consulta teve como resultado quase 2.300 sugestões de visão de futuro para a cidade por parte da população. Para concluir a elaboração da 1ª versão do Plano Estratégico BH 2030, os resultados das duas etapas anteriores foram consolidados e debatidos em duas oficinas de planejamento que tiveram a participação do prefeito, secretários, técnicos e especialistas

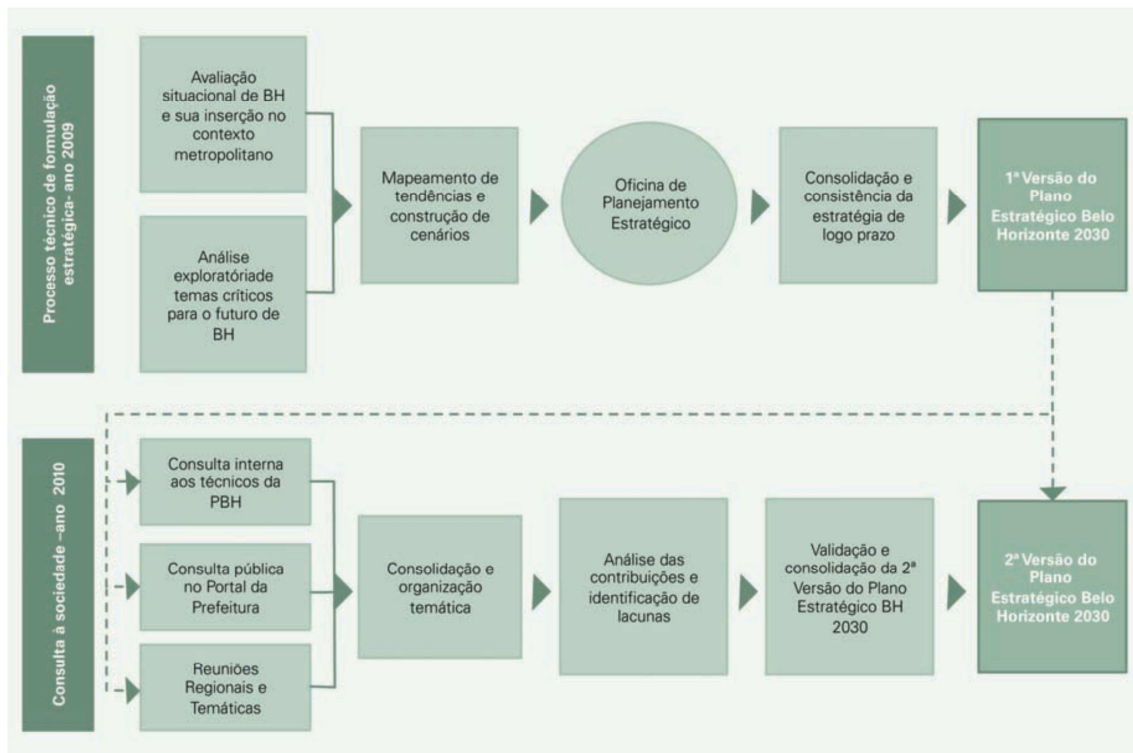
da administração pública direta e indireta do município (Plano Estratégico de Belo Horizonte – 2030, 2010).

Conforme o Plano Estratégico de Belo Horizonte – 2030 (2010), a partir de 2010, a primeira versão do Plano foi colocada em consulta pública com o objetivo de colher percepções e opiniões sobre o trabalho apresentado. Durante três meses, de julho a setembro, foram realizadas pesquisas no site da Prefeitura quanto à percepção da população relacionada aos indicadores e as estratégias de desenvolvimento. Paralelamente foram realizadas reuniões com a sociedade. Efetuaram nove reuniões nas regionais de Belo Horizonte – Barreiro, Centro Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova e cinco reuniões temáticas abordando: Educação e Juventude, Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico, Políticas Sociais, Segurança, Cultura e Saúde. A ideia das reuniões e das consultas públicas era envolver o cidadão na construção do Plano Estratégico, bem como ouvir as sugestões e críticas com o objetivo de aperfeiçoar as estratégias de desenvolvimento. Todas as contribuições foram analisadas e utilizadas para melhoria e construção da nova versão do Plano. Portanto, o Plano Estratégico de Belo Horizonte 2010-2030 é o produto final de um processo de planejamento realizado em 2009, somado à consulta pública junto à sociedade de Belo Horizonte realizada em 2010 e pretende-se que seja ainda alvo de atualizações periódicas.

A figura a seguir mostra as duas fases do Plano Estratégico de Belo Horizonte -2030, definidas como a 1ª. fase: o processo técnico de formulação estratégica que ocorreu em 2009 e a 2ª. fase: o processo de consulta aos técnicos da Prefeitura e a sociedade.

FIGURA 04

O Processo de Planejamento de Belo Horizonte



Fonte: Plano Estratégico de Belo Horizonte – 2030, PBH (2010)

Conforme o Plano Estratégico de Belo Horizonte – 2030 (2010) os objetivos são:

1. Ampliar as oportunidades de trabalho, promovendo um ambiente favorável ao desenvolvimento de negócios, com foco nos serviços de valor agregado;
2. Eficiência do espaço urbano que permita melhoria da qualidade de vida;
3. Foco na sustentabilidade ambiental, sendo necessária universalização do saneamento básico, preservação de áreas verdes, eficiência energética e boa gestão das adversidades;
4. Assegurar as melhores condições de mobilidade, acessibilidade e conectividade do espaço urbano, buscando contribuir para melhoria na região metropolitana;
5. Consolidar um ambiente político-institucional favorável à integração metropolitana e gestão pública democrática e participativa;

É importante destacar que o Plano Estratégico de Belo Horizonte – 2030 está em consonância com o Plano Diretor Municipal instituído pela Lei 7165/96 com normas estabelecidas pela Lei 7166/96 e posteriormente alterado pelas Leis 8137/2000 e 9959/2010, estabelece diretrizes para a ocupação da cidade. O Plano diretor deve ser elaborado pelas Prefeituras em conjunto com vereadores e representantes da sociedade por meio de conselhos gestores, traçando as diretrizes de um município para áreas básicas como ocupação do solo, habitação, meio ambiente e prioridades de investimentos econômicos e sociais. O Plano diretor deve ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo Prefeito. O resultado, formalizado com Lei Municipal, é a expressão do pacto firmado entre a sociedade e os poderes executivo e legislativo. O Plano Diretor Municipal é um instrumento de planejamento territorial, gestão democrática e desenvolvimento socioeconômico (Plano Diretor de Belo Horizonte - PBH, 2014).

Um ponto importante na elaboração do Plano Diretor é a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. De acordo com o art. 40 do Estatuto da Cidade, os poderes legislativo e executivo são os promotores das audiências públicas e responsáveis pela acessibilidade do Plano a todos que demandarem e necessitarem de seu conhecimento. O Estatuto da Cidade também estabelece um horizonte de 10 anos para que o Plano seja revisto pelo poder municipal. Seu não cumprimento pode comprometer o prefeito em improbidade administrativa, de acordo com o Estatuto da Cidade, artigo 52 (Plano Diretor de Belo Horizonte - PBH, 2014).

Na mesma linha encontra-se o Plano Estratégico de Belo Horizonte que tem como eixo central o planejamento. Sua inovação está em construir cenários desejáveis para o futuro com um horizonte maior, de cerca de 20 anos. Também se pautou pela tentativa de articulações com diversos segmentos da sociedade, ONG's, empresários, instituições como Sebrae, Fiemg. O Plano Estratégico buscou conciliar interesses municipais pautado no Plano Diretor e interesses regionais pautado no Plano Metropolitano.

Considerando o Plano Estratégico de Belo Horizonte – 2030 (2010) foram construídos os cenários desejados para o futuro de BH: Cidade sustentável, cidade com qualidade de vida e cidade de oportunidades. Para se alcançar os cenários sugeridos, estabeleceram-

se estratégias de desenvolvimento, essas estratégias são propositivas e estão direcionadas ao longo prazo. Para que sejam cumpridas devem ter a participação do poder público, mas também das empresas e da sociedade civil. As estratégias são:

- Estímulo ao ambiente propício à inovação e ao desenvolvimento de serviços de valor agregado, vislumbrando áreas associadas à tecnologia, ao conhecimento, à cultura, ao turismo e ao meio ambiente;
- Desenvolver o potencial da cidade de forma diversificada articulado às complementariedades metropolitanas, com enfoque no desenvolvimento regional;
- Estabelecer conectividade entre os serviços públicos e as redes de negócios, viabilizando a atração de novos negócios;
- Promover a cultura e os fatores de identidade com a cidade;
- Garantir a mobilidade e a acessibilidade no ambiente urbano por meio de redes integradas, do gerenciamento da demanda e da qualidade dos serviços de transporte público;
- Desenvolver a logística voltada à integração regional, nacional e internacional;
- Promover o salto na qualidade da educação e elevar o nível de escolaridade média da população;
- Melhorar o acesso aos serviços de saúde, racionalizando e integrando as redes de serviços considerando a região metropolitana;
- Reduzir o déficit habitacional e erradicar os espaços de alta vulnerabilidade social e risco geológico;
- Fomentar as oportunidades de trabalho e de qualificação profissional orientada à necessidade do mercado com vistas à geração de renda;
- Ações preventivas de segurança pública e a melhoria da qualidade do espaço urbano, mediante ações integradas para o controle da violência e da criminalidade;
- Ações efetivas quanto à qualidade dos recursos hídricos, buscando a universalização do tratamento do esgoto e a preservação e revitalização das nascentes e cursos d'água;
- Modernização e manutenção dos espaços públicos de convívio social e ampliação de áreas verdes da cidade;

- Ordenamento urbano e da coleta do lixo, destinação e tratamento adequados aos resíduos;
- Garantir a governança metropolitana e buscar a integração e a associação entre as cidades;
- Buscar a excelência em gestão pública democrática, participativa, transparente e eficiente;
- Estimulo a eficiência energética e busca de negócios pautados no uso de fontes de energia limpa;
- Incentivo as áreas de lazer, esporte e entretenimento;
- Reduzir a vulnerabilidade da cidade a situações de crise, como impactos ambientais, epidemias;
- Intensificar o combate e a prevenção às drogas, por meio da fiscalização e erradicação de espaços propícios ao tráfico e consumo, combinando medidas preventivas com apoio ao tratamento adequado aos dependentes.

É necessário pontuar duas questões importantes relativas à concretização das estratégias de desenvolvimento. A primeira questão envolve o prazo de maturação que transcende aos mandatos governamentais, portanto é importante uma boa articulação entre instituições públicas e privadas e a sociedade civil no sentido de colocar em prática as chamadas estratégias de desenvolvimento (Plano Estratégico de Belo Horizonte -2030, 2010).

A segunda questão se refere às afinidades entre os Planos. Resguardado o percurso teórico metodológico do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e do Plano Estratégico de Belo Horizonte buscou-se aferir as afinidades entre eles, sendo possível verificar que ambos estabelecem horizontes de longo prazo, apresentam um foco na região metropolitana, mostrando a preocupação com os municípios do entorno, buscam integração com as instituições privadas e a sociedade civil, revelando uma concepção em que o Estado não é o único ator responsável pelas mudanças necessárias. A preocupação com o espaço metropolitano, com a mobilidade, educação e saúde, bem como novos empreendimentos ligados à energia renovável, tecnologia estão presentes nos dois trabalhos. A questão da valorização cultural, do lazer, da qualidade de vida também são pontos revelados em ambos os trabalhos, o que de certa forma mostra uma

concertação da gestão pública e uma visão única das necessidades, possibilidades e potencialidades de Belo Horizonte e sua região metropolitana.

Os trabalhos mostram uma atenção com o planejamento metropolitano em Belo Horizonte, sendo que mesmo no Plano Estratégico municipal, por várias vezes menciona-se a região metropolitana e a importância da integração, da construção conjunta de soluções em questões fundamentais como mobilidade, tratamento e destinação adequada de resíduos, preservação dos recursos hídricos, saúde, educação.

Nesse sentido é possível reconhecer que a retomada do planejamento de Belo Horizonte e da região metropolitana pode representar um avanço diante de um cenário nacional de carência e fragilidade de mecanismos de articulação e integração de políticas públicas supra municipais e metropolitanas. É possível também perceber a necessidade do planejamento quando se propõe pensar o desenvolvimento local de cidades localizadas em regiões metropolitanas. Isso não significa que existem garantias de que haverá o cumprimento das propostas e estratégias apresentadas nos Planos uma vez que existem vários fatores que compõem a realidade metropolitana, com grande complexidade e que dependem da ação das instituições públicas, privadas e da sociedade civil no sentido da execução das recomendações. Ambos os Planos já foram elaborados e estão em fase de implantação. Durante a pesquisa de campo buscou-se identificar o avanço desses planos que subsidiassem uma análise sobre o desenvolvimento local, que serão apresentadas no capítulo 6, análise e discussão dos dados.

5.2. As Instituições pesquisadas: Breve apresentação

As instituições alvo da pesquisa foram escolhidas intencionalmente, conforme já mencionado. A trajetória das instituições pesquisadas mostra que cada uma em seu segmento possui projetos e serviços com forte apelo ao desenvolvimento local. A seguir apresenta-se um breve histórico de cada instituição com informações coletadas dos sites institucionais e das entrevistas realizadas.

5.3. Prefeitura

5.3.1. Secretaria Municipal de Planejamento

O papel da Secretaria Municipal de Planejamento é coordenar, elaborar e executar políticas públicas municipais, tendo em vista a integração dos programas e das atividades dos órgãos e das instituições da Administração Pública. Dentre as competências da Secretaria destacam-se:

- Planejar e ordenar as políticas de desenvolvimento do município;
- Organizar, em articulação com outros órgãos da administração, a captação e negociação de recursos junto aos órgãos e instituições nacionais e monitorar sua aplicação;
- Planejar e coordenar as atividades de organização e modernização da Administração Direta do poder executivo;
- Sistematizar as atividades relacionadas com o sistema de informação da Administração Direta do poder executivo;
- Coordenar o desenvolvimento dos novos canais de participação popular direta.

É importante destacar o projeto Rodada de Estudos Metropolitanos que tem como objetivo promover encontros entre os gestores para avaliar temas metropolitanos de interesse comum, analisando seus impactos, destacando as políticas públicas, boas práticas, desafios e oportunidades que auxiliem no desenvolvimento e no planejamento de Belo Horizonte e da região metropolitana.

5.3.2. Secretaria Municipal Adjunta de Desenvolvimento Econômico

Recentemente criada no governo Márcio Lacerda, 2013-2016, em 2013, a Secretaria Municipal Adjunta de Desenvolvimento Econômico - SMADE tem como pilar a atração de investimentos para o município, com destaque para os processos de parcerias público-privadas e concessões. Atualmente, a Secretaria tem dois projetos de destaque: apoio e fomento a micro, pequenas e médias empresas e atração de novos investimentos para Belo Horizonte. A Secretaria tem buscado paralelamente, reativar o Conselho Municipal de Desenvolvimento – CODECOM, com reuniões trimestrais, busca-se fortalecer as câmaras temáticas como a de moda, saúde, micro e pequena empresa e

tecnologia da informação. Outro foco de atuação é a participação no grupo licenciamento dos grandes empreendimentos. Esse grupo tem participação de instituições como Fiemg, Aceminas, CDL, Sebrae, Fundação João Pinheiro e UFMG.

A SMADE tem como competências:

- Elaborar e programar a política de desenvolvimento econômico do Município, através da adoção de estímulos e incentivos a iniciativa privada;
- Promover e gerenciar a integração dos planos e projetos dos órgãos vinculados ao desenvolvimento econômico do município;
- Promover programas e políticas que favoreçam a economia solidária, articulação de cooperativas de trabalho, crédito, serviços;
- Propiciar a integração entre os setores produtivos, setor público, instituições de apoio com vistas a impulsionar o desenvolvimento local.

5.3.3. Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano

A Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano é responsável pela produção e manutenção de uma base de dados urbanísticos do município de Belo Horizonte, composta por informações decorrentes da legislação urbanística, como zoneamento, áreas de diretrizes especiais, área de especial interesse social, operação urbana, hierarquização viária, permissividade de uso.

A Secretaria produz também informações relevantes para o processo de planejamento urbano de Belo Horizonte a partir das demais secretarias municipais e órgãos públicos. Essas informações são trabalhadas através do geoprocessamento e ficam disponíveis para utilização das diversas atividades da secretaria de planejamento urbano. Tais informações contribuem para a tomada de decisão do poder público no que se refere ao planejamento e à gestão urbana. Portanto, essa tarefa é fundamental para o município, pois a espacialização das informações subsidia estudos, leis e ações no espaço da cidade apontando caminhos para a melhora da qualidade de vida da população e o desenvolvimento local.

Como processo inovador, a Secretaria de Planejamento urbano vem implementando mecanismos de participação da comunidade em decorrência de leis e práticas que vêm sendo implementadas e consolidadas na gestão pública que busca eficiência e também em consonância com as necessidades da população. Assim, a Conferência Municipal de Políticas Urbanas passou a fazer parte da agenda de políticas públicas do município. Para se ter ideia da importância das discussões que se realizam na Conferência, o Prefeito de Belo Horizonte só pode propor à Câmara Municipal alterações na Lei de Uso de Solo e no Plano Diretor da Cidade, se essas tiverem sido aprovadas, previamente, na Conferência. Assim, os limites das ações urbanas nos próximos quatro anos, em Belo Horizonte, são traçados na Conferência, que se realiza de quatro em quatro anos. Esse é o momento principal da gestão participativa na política urbana do município. A Conferência Municipal de Política Urbana é o espaço democrático de discussão da dinâmica da cidade, avaliação da condução e dos impactos decorrentes da implementação do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, bem como de proposição de novas diretrizes para o desenvolvimento urbano do Município.

5.4. Sebrae/MG

O Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais – Sebrae/MG é uma entidade associativa de direito privado sem fins lucrativos. Integra o sistema Sebrae, criado pela lei 8.029/90 e Decreto 99.570/90, hoje formado por uma unidade central – Sebrae Nacional e por unidades operacionais localizadas nos estados.

O Sebrae/MG possui oito sedes regionais, 57 pontos de atendimento distribuídos nas 52 microrregiões nos 853 municípios do estado. O Sebrae em Minas Gerais oferece orientação para abertura de empresa, diversificação ou ampliação.

Sua trajetória recente está ligada ao CEAG e CEBRAE. Em 1972 foi criado o CEAG – Centro de Assistência Gerencial de Minas Gerais, sendo a Fundação João Pinheiro e o BDMG seus instituidores. O CEAG tinha como objetivo apoiar a recuperação das pequenas e médias empresas com problemas gerenciais ou em processo de falência. No mesmo ano, foi criado o CEBRAE Nacional – Centro Brasileiro de Assistência

Gerencial à Pequena e Média empresa, sendo que o CEAG passou a fazer parte do sistema CEBRAE.

A partir de 1990, foi aprovada uma lei que desvinculou o CEBRAE da administração pública federal, a instituição transformou-se em serviço social autônomo e passou a se chamar SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas empresas.

O Sebrae/MG tem como missão fomentar a cultura empreendedora, promovendo a competitividade dos pequenos negócios e o desenvolvimento sustentável, para fortalecer a economia nacional.

O Sebrae/MG possui um Conselho Deliberativo que aprova o planejamento da instituição bem como seu orçamento e é formado pelas seguintes instituições: Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais – BDMG, Banco do Brasil S/A – BB, Caixa Econômica Federal – CEF, Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte – CDL/BH, Centro Industrial e Empresarial de Minas Gerais – CIEMG, Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais – FAEMG, Federação das Associações Comerciais, Industriais, Agropecuária e de Serviços do Estado de Minas Gerais – FEDERAMINAS, Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG, Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Minas Gerais – FECOMÉRCIO, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG, Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais – INDI, Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais – OCEMG, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – Governo de Minas Gerais.

5.5. Fiemg

A Federação das Indústrias de Minas Gerais – Fiemg é uma instituição que representa a indústria do Estado de Minas Gerais, fundada em 1933. A instituição oferece serviços de apoio às indústrias mineiras nas áreas de assessoria e apoio ao crédito e financiamento, tributação, meio ambiente e trabalhista. Esses serviços visam contribuir com o desenvolvimento sustentável e a competitividade das indústrias instaladas no Estado, bem como para o aumento e fortalecimento do associativismo.

Em dezembro de 2015 foi inaugurado o Conselho de Assuntos Metropolitanos e Municipais da instituição. Trata-se de um conselho com a participação de presidentes de sindicatos patronais e especialistas em temas como meio ambiente, trabalhista, tributário, economia e negócios internacionais. A proposta do Conselho é ser interlocutor do setor produtivo na formulação de agendas locais junto aos governos e demais instituições da sociedade civil organizada. O Conselho tem como objetivo debater as questões que envolvem a capital mineira e as cidades vizinhas.

5.6. Instituto Horizontes

O Instituto Horizontes é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), sem fins lucrativos, formada por voluntários, entre profissionais liberais, empresários, intelectuais e pessoas de diversos segmentos da sociedade, que tem como objetivo a promoção do planejamento estratégico e desenvolvimento da Grande Belo Horizonte.

O Instituto tem realizado estudos em parceria com o poder público, com a iniciativa privada e com outras organizações da sociedade civil, buscando captar anseios e necessidades dos próprios cidadãos e apontar caminhos e soluções para alguns dos principais problemas da metrópole. O Instituto trabalha por projetos próprios e a partir de demandas e financiamento do poder público e da iniciativa privada.

Destacam-se os estudos sobre as regiões sul e noroeste da RMBH, que resultaram no “Programa de Ações Estratégicas para o Vetor Sul da RMBH” e no “Programa de Ações estratégicas para o Vetor Noroeste da RMBH”, contendo propostas de ações estratégicas para o desenvolvimento ordenado da região e para a sustentabilidade de vários empreendimentos instalados ou por instalar e, principalmente, para a qualidade de vida de seus cidadãos. Esses documentos, apresentados à sociedade e aos órgãos públicos das diversas esferas de governo transformaram-se em referências para as ações da Agência Metropolitana da RMBH. A partir de 2016 o Instituto Horizontes está empenhado em realizar estudos para elaborar um “Programa de Ações Estratégicas para o Vetor Oeste da RMBH”.

5.7. UFMG/CEDEPLAR

O Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG foi criado em 1967, como órgão suplementar da Universidade Federal de Minas Gerais. Seu funcionamento se inicia a partir de 1968 com a finalidade de abrigar um programa de pesquisa e ensino de pós-graduação em Economia. Inicialmente voltado para os estudos de economia regional, o Centro diversificou suas áreas de atuação, com a inclusão de novos campos temáticos no ensino de pós-graduação em Economia e a criação de um programa de pós-graduação em Demografia. Atualmente, realiza trabalhos em parceria com instituições, atendendo a demanda do Governo do Estado como foi o caso do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI RMBH, elaborado entre 2009 a 2011. O projeto atendeu a uma demanda da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru) e visou à elaboração de estudos referenciais e de estratégias de ação para o planejamento do desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Como objetivo central do estudo projetou-se a discussão crítica do planejamento e gestão metropolitanos em Minas Gerais, envolvendo de forma especial a comunidade acadêmica do Cedeplar e de outras faculdades da UFMG, corpo técnico do Estado, os municípios que compõem a região metropolitana e a sociedade civil. O PDDI buscou apontar grandes linhas de ação para a promoção do desenvolvimento sustentável na RMBH, compatibilizando crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental.

5.8. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH

A Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH foi criada de acordo com o art.4º. da Lei Complementar 107, de 12 de janeiro de 2009, como autarquia com as seguintes competências:

- Promover a implementação de planos, programas e projetos de investimento estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
- Propor estudos técnicos de interesse regional, compatibilizando-os com os interesses do Estado e dos municípios integrantes da RMBH;

- Propor normas, diretrizes e critérios para compatibilizar os planos diretores dos municípios integrantes da RMBH com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
- Realizar a articulação entre instituições públicas e privadas nacionais e internacionais, objetivando a captação de recursos de investimento ou financiamento para o desenvolvimento integrado da RMBH, fornecendo suporte técnico e administrativo à Assembleia Metropolitana e ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e estabelecer intercâmbio de informações com instituições.

Ainda compete a Agência desenvolver as funções públicas de interesse comum, previstas no art.8º. da Lei complementar 89. Essas funções são: transporte intermunicipal e sistema viário, defesa contra sinistro e defesa civil, saneamento básico, uso do solo metropolitano, gás canalizado, cartografia e informações básicas, preservação ambiental, habitação, rede de saúde e desenvolvimento socioeconômico.

5.9. Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano

O arranjo institucional para a gestão e planejamento é composto pelos órgãos de gestão, a Assembleia Metropolitana e o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano que são parte integrante da Agência de Desenvolvimento Metropolitano. O PDDI- RMBH e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano são instrumentos do arranjo destinados ao planejamento e ao suporte financeiro, respectivamente. Cabe ao Conselho Metropolitano deliberar sobre os assuntos relacionados à execução do PDDI, no cumprimento, ainda, das funções públicas de interesse comum. Essas funções são: transporte intermunicipal e sistema viário, defesa contra sinistro e defesa civil, saneamento básico, uso do solo metropolitano, gás canalizado, cartografia e informações básicas, preservação ambiental, habitação, rede de saúde e desenvolvimento socioeconômico.

O Conselho Metropolitano tem na sua composição: 5 (cinco) representantes do poder executivo estadual, 2 (dois) representantes da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e representantes do município de Belo Horizonte, 1(um) representante do município de Contagem, 1 (um) representante do município de Betim, 3 (três)

representantes dos demais municípios integrantes da RMBH e 2 (dois) representantes da sociedade civil organizada.

5.10. CODEMIG

A Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Codemig) é uma empresa pública constituída na forma de Sociedade Anônima e controlada pelo Estado de Minas Gerais. A atuação da empresa está pautada em três eixos estratégicos. O primeiro deles se refere à indústria de mineração, energia e infraestrutura, em que a Codemig busca novas oportunidades de negócio. No segundo eixo, a Codemig fomenta a indústria criativa mineira, busca oportunidades nos segmentos audiovisual, de moda, gastronomia e gemas. Tem sido dada atenção ao turismo com a valorização da infraestrutura nas estâncias hidrominerais e a preservação do patrimônio histórico-cultural sob sua responsabilidade, além de apoiar e desenvolver ações de estímulo ao turismo de negócios e eventos. Destaca-se o terceiro eixo estratégico, calcado na indústria de alta tecnologia especialmente no que se refere a materiais estratégicos, aeroespacial, biotecnologia, semicondutores e tecnologia da informação. A Codemig pretende estabelecer parcerias e novos modelos de negócio, bem como buscar a geração de novas receitas e a agregação de valor para a empresa. Essas ações estão intrinsecamente ligada ao desenvolvimento econômico de Minas Gerais.

Sua missão é ser uma empresa pública comprometida como o crescimento econômico sustentável de Minas Gerais, assegurando através do desenvolvimento de soluções integradas e inovadoras em parceria com o setor privado.

5.11. INDI

O Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais – INDI foi criado em 1968, constitui-se em Sociedade Civil, sem fins lucrativos tendo como sócios BDMG e CEMIG. A instituição tem como objetivo o estudo setorial da economia mineira, focalizando o seu setor industrial, visando identificar as oportunidades industriais e despertar o interesse de investidores nacionais e estrangeiros na implantação de novas indústrias no Estado de Minas Gerais.

O INDI possui uma participação ativa na elaboração de políticas de desenvolvimento para Minas Gerais através da realização de estudos prospectivos, estudos técnico-econômico e locacional, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e a participação em diversos conselhos ligados à área de desenvolvimento como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselhos do Sebrae e da Fiemg.

Atualmente, a instituição desenvolve programas nas áreas:

- Desenvolvimento e suporte ao setor de Biotecnologia;
- Assistência à expansão de empresas mineiras e promoção de novos investimentos;
- Capacitação e desenvolvimento de fornecedores em parceria com entidades empresariais;
- Adensamento das cadeias produtivas de empresas âncoras – elos faltantes;
- Bioenergia;
- Assistência à expansão de empresas mineiras e promoção de novos investimentos.

O INDI tem como missão: prospectar, atrair, ampliar e reter investimentos de interesse da economia mineira. Para tanto, executa as políticas de desenvolvimento econômico, apoiando as empresas no processo de investimento em Minas Gerais e sendo referencial de conhecimento para geração de negócios.

5.12. SEPLAG

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão tem como objetivo coordenar, formular, executar e avaliar políticas que visem o desenvolvimento econômico, social e institucional de Minas Gerais. A Secretaria tem como missão integrar as ações governamentais, por meio da coordenação do planejamento e da gestão pública, visando o desenvolvimento do Estado e a promoção da cidadania.

Dentre suas políticas públicas estão também as que fomentam o desenvolvimento dos recursos humanos do governo estadual, questões orçamentárias, recursos logísticos, tecnologia da informação e comunicação, modernização administrativa, saúde

ocupacional, a coordenação geral das ações de governo e a gestão da estratégia governamental.

5.13. BDMG

O Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG tem objetivos e compromissos distintos dos outros bancos, sua missão é promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável e competitivo de Minas Gerais, com geração de mais e melhores empregos e redução das desigualdades. A atuação do Banco é guiada por três pilares: ser referência em soluções financeiras para empresas que querem crescer com inovação e sustentabilidade; ampliar e facilitar o acesso ao crédito para as micro e pequenas empresas e ser parceiro do Estado e dos municípios, apoiando a implementação de projetos e políticas públicas, incluindo a atração de investimentos. O BDMG tem buscado ampliar continuamente seu apoio financeiro a projetos das prefeituras mineiras através de recursos de capital próprio do Banco, dentro das ações do Programa Somma. O Programa destina-se à compra de máquinas e equipamentos para intervenções em vias públicas, obras de infraestrutura incluindo as de pavimentação ou drenagem, saneamento, além de obras para tratamento de resíduos sólidos urbanos.

Há cinco décadas o BDMG vem buscando atuar no desenvolvimento, através de financiamentos que já foram em larga escala e a fundo perdido e atualmente são mais escassos, necessitando de captação externa a nível internacional em Bancos de Desenvolvimento da Alemanha e França, dentre outros. Atualmente o Banco busca capilaridade e atende cerca de 25.000 clientes com linhas de financiamento para micro e pequenas empresas – projeto Geraminas Social, com taxas de juros diferenciadas do mercado em 406 municípios mineiros com IDH abaixo da média, como também promove empréstimos para municípios e empresas públicas municipais. Um projeto importante e bastante recente com foco no desenvolvimento está na fase inicial de implementação que busca a diferenciação na atividade produtiva como investimentos em áreas inovadoras como fármacos, semicondutores, energia renovável.

5.14. Fundação João Pinheiro

A Fundação João Pinheiro é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. A instituição é referência na produção de informações e conhecimento para o desenvolvimento do estado, tendo como característica a produção de estatísticas, criação de indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais.

A Fundação João Pinheiro presta serviços a instituições federais, estaduais e municipais, empresas e organizações privadas, universidades, institutos de pesquisa, organismos internacionais e entidades representativas de diversos segmentos sociais. Suas atividades abrangem estudos básicos para conhecimento da realidade econômica e social do estado e suas regiões, planejamento regional, municipal e metropolitano; elaboração de projetos e estratégias de desenvolvimento setorial e regional; proposição, análise e avaliação de políticas públicas, apoio ao desenvolvimento organizacional e institucional público e privado, pesquisas e projetos relacionados à preservação da memória e do patrimônio histórico e cultural e atividades de extensão e apoio ao desenvolvimento dos municípios.

A Fundação João Pinheiro tem como missão produzir e compartilhar conhecimentos e estatísticas, formar continuamente gestores e induzir políticas públicas para a construção de uma sociedade mais justa. Como competências destacam-se: o suporte técnico, institucional e de conhecimento para a formulação e a avaliação de políticas públicas e programas de desenvolvimento nas diversas áreas de atuação governamental; promover e realizar estudos e pesquisas de acompanhamento e análise conjuntural, comércio exterior, finanças públicas, economia regional, cadeias produtivas, trabalho, demografia, saúde, desenvolvimento sustentável, habitação, segurança pública e demais segmentos das políticas econômicas e sociais; promover a cooperação técnica com organizações públicas e privadas, nacionais e internacionais visando o aprimoramento de suas atividades.

O quadro 02 apresenta as instituições, seu público alvo, objetivos, recursos e a estratégia para atingir o desenvolvimento local.

QUADRO 02
As Instituições e o desenvolvimento local

Instituições	Público alvo	Objetivos	Recursos	Estratégia
Sebrae/MG	Micro e pequenas empresas	Fomentar a cultura empreendedora, promovendo a competitividade dos pequenos negócios e o desenvolvimento sustentável.	Recursos da contribuição social.	Desenvolvimento local a partir das micro e pequenas empresas.
Fundação João Pinheiro	Instituições, Prefeituras	Planejamento regional, municipal e metropolitano; elaboração de projetos e estratégias de desenvolvimento setorial e regional; proposição, análise e avaliação de políticas públicas, apoio ao desenvolvimento organizacional e institucional público e privado.	Recursos públicos do Estado.	Desenvolvimento local a partir da produção de estatísticas, criação de indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais.
Secretaria Municipal de Planejamento – PBH	Cidadão	Coordenar, elaborar e executar políticas públicas municipais, visando à integração dos programas e das atividades dos órgãos e das instituições da Administração Pública.	Recursos públicos do Município.	Desenvolvimento local a partir da coordenação, elaboração e execução de políticas públicas municipais.
Fiemg	Indústrias	Apoio às indústrias mineiras nas áreas de assessoria e apoio ao crédito e financiamento, tributação, meio ambiente e trabalhista	Recursos da contribuição social.	Desenvolvimento local a partir das indústrias.
Secretaria Adjunta Municipal de Desenvolvimento Econômico – SMADE	Cidadão	Atração de investimentos para o município, com destaque para os processos de parcerias público-privadas e concessões.	Recursos públicos do Município.	Desenvolvimento local a partir da atração de investimentos para o município.
BDMG	Micro e pequenas empresas, empresas	Soluções financeiras para empresas que querem crescer com inovação e	Recursos de captação de Bancos	Desenvolvimento local a partir da geração de mais

	de grande porte, Prefeituras, Instituições	sustentabilidade; ampliar e facilitar o acesso ao crédito para as micro e pequenas empresas e ser parceiro do Estado e dos municípios, apoiando a implementação de projetos e políticas públicas, incluindo a atração de investimentos.	no exterior e linhas de financiamento e crédito.	e melhores empregos e redução das desigualdades. Modernização das Prefeituras.
Instituto Horizontes	Cidadão, Instituições, Prefeituras	Promoção do planejamento estratégico e desenvolvimento da Grande Belo Horizonte.	Recursos públicos federais (doações).	Desenvolvimento local a partir da articulação institucional. Elaboração de projetos de planejamento com vistas ao desenvolvimento.
CEDEPLAR – UFMG	Cidadão, Instituições, Prefeituras, Alunos	Realiza trabalhos em parceria com instituições, atendendo a demanda do Governo do Estado como foi o caso do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI RMBH.	Recursos públicos do Fundo Metropolitano (para elaboração dos trabalhos apresentados).	Desenvolvimento local a partir da compatibilização do crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental.
Agência Metropolitana de BH	Cidadão	Promover a implementação de planos, programas e projetos de investimento estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; Realizar a articulação entre instituições públicas e privadas nacionais e internacionais, objetivando a captação de recursos de investimento ou financiamento para o desenvolvimento integrado da RMBH.	Recursos públicos do Estado.	Desenvolvimento local a partir da implementação de programas de investimento.
INDI	Instituições,	Identificar as oportunidades industriais e	Recursos públicos	Desenvolvimento local a

	Prefeituras	despertar o interesse de investidores nacionais e estrangeiros na implantação de novas indústrias no Estado de Minas Gerais.	do Estado.	partir da elaboração de políticas de desenvolvimento, realização de estudos prospectivos, estudos técnico-econômico e locacional.
Secretaria de Planejamento Urbano – PBH	Cidadão	Planejamento urbano de Belo Horizonte a partir das demais secretarias municipais e órgãos públicos.	Recursos públicos do Município.	Desenvolvimento local a partir da melhora da qualidade de vida da população .
CODEMIG	Instituições, Prefeituras, empresas	Crescimento econômico sustentável de Minas Gerais, assegurando através do desenvolvimento de soluções integradas e inovadoras em parceria com o setor privado.	Recursos públicos do Estado.	Desenvolvimento local a partir do crescimento econômico e soluções integradas em parceria com o setor privado.
Conselho Metropolitano	Cidadão, Instituições	Deliberar sobre os assuntos relacionados à execução do PDDI, e das funções públicas de interesse comum.	Recursos públicos do Estado.	Desenvolvimento local a partir das funções públicas de interesse comum.
SEPLAG	Cidadão, Instituições	Coordenar, formular, executar e avaliar políticas que visem o desenvolvimento econômico, social e institucional de Minas Gerais.	Recursos públicos do Estado.	Desenvolvimento local a partir da integração das ações governamentais, por meio da coordenação do planejamento e da gestão pública.

Fonte: Elaboração própria a partir dos sites das Instituições e das entrevistas realizadas nas Instituições, 2016 .

6. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Os resultados abordados neste capítulo serão apresentados seguindo a ordem das questões aplicadas, conforme apêndice 01, embora durante as entrevistas, os entrevistados tenham tido a liberdade de expressão e de complementar e inserir questões e problemáticas que julgassem pertinentes e importantes ao tema. Simultaneamente tentar-se-á relacionar aos objetivos na busca da resposta ao problema de pesquisa.

Sobre a definição e entendimento de desenvolvimento local foi possível perceber que a maioria dos entrevistados possui uma concepção abrangente, incluindo várias dimensões na sua definição. Além da dimensão econômica, a social considerando educação e saúde, a política e a questão do meio ambiente são presentes na concepção sobre desenvolvimento e representam a forma como as instituições entendem e trabalham o tema em seus projetos, programas e planos de desenvolvimento. Como evidenciado por (Furtado, 1961; Muls, 2004; Albuquerque, 1998 e Barquero, 1988) não há um único fator explicativo do desenvolvimento, mas um conjunto de fatores levando a abordagem integrada.

Desenvolvimento local para mim é um olhar, primeiro o que é desenvolvimento, ele tem a questão econômica e também social, econômica de dar condições financeiras para uma região e também o caso, o lado social, desenvolvimento dá condições para uma região de saúde, educação. Quando a gente olha uma instituição financeira geralmente as pessoas olham para o lado do desenvolvimento econômico, só que a outra face do desenvolvimento o lado educacional, social também compõe esse conceito do desenvolvimento (Entrevistado 6, BDMG, 2016).

O que é desenvolvimento? O que é desenvolvimento? É o que nos aflige. Primeiro desenvolvimento pra quê, como ele vai ser medido? Como o desenvolvimento vai ser entendido? Qual indicador é simplesmente uma questão de arrecadação, índices de desigualdade social, vai entrar o PIB ou é uma cesta desses indicadores? Tem que articular não só tudo que está no território, tudo que chega nesse território, mas também tudo que sai desse território. Desenvolvimento é um somatório de ações, projetos, intervenções e planos articulados. Tem que tentar articular e fazer uma cesta de planos, projetos e ações que proporcionem uma mudança de patamar das pessoas que vivem no local (Entrevistado 12, Agência RMBH, 2016).

Cada vez mais, cada vez mais essa coisa do *desenvolvimento local*, cada vez mais eu acho que tem alguns itens do desenvolvimento político, ambiental, econômico e social que eles são praticamente impossíveis de ter políticas públicas eficazes no município. Então, esses processos mais integrados de ação para o desenvolvimento local são muito mais factíveis e eficazes, se pensar no nível regional. Pensar o desenvolvimento local significa pensar regionalmente, ou seja, extrapolar os limites do município, em várias dimensões como saúde, educação, segurança, meio ambiente, saneamento, recursos hídricos. Por exemplo, pensar aqui em Minas Gerais, pensando no norte de Minas tem uma polarização econômica, não é possível pensar Montes Claros sem pensar a rede de cidades em torno de Montes Claros, pensar o sul de Minas tem uma rede de cidades, de economias muito complementares. Então pensar o desenvolvimento econômico-social não é possível sem pensar a região. Podia falar de segurança, saúde, hospitais regionais, de centros de pesquisa e principalmente de educação, uma distribuição de universidades que tem um papel polarizador em várias cidades (...) Então assim, essa relação do desenvolvimento educacional não pode se pensar ficar restrito ao local, nos limites do município, quando a gente pensa no saneamento, a bacia hidrográfica não está presa aos limites dos municípios (...) os municípios precisam ter um diálogo com os municípios vizinhos para dar um passo a frente nessas situações (Entrevistado 17, CMBH, 2016).

O desenvolvimento local envolve o desenvolvimento humano ao pensar na educação, alimentação e saúde, o capital social ao pensar nos valores sociais, valores morais, ética, solidariedade, envolve o sistema produtivo local pensando integração, novas oportunidades, geração de emprego e renda e inclusão social, envolve gestão compartilhada com planejamento e governança pública e envolve a inserção regional, pensar no entorno. Esses pilares são importantes e fundamentais ao desenvolvimento (Entrevistado 1, SEBRAE-MG, 2015).

Esse padrão de respostas foi recorrente na maioria das entrevistas, o que indica que a maioria dos atores sociais entrevistados entende o desenvolvimento local como um processo integrado das dimensões econômicas, sociais, política e ambientais. Aceitam e entendem a evolução do conceito como reflexo das mudanças e problemas mais complexos da sociedade e do mercado. Há um reconhecimento de que um conceito mais amplo está mais próximo da realidade e vem sendo utilizado na elaboração dos planos, projetos e programas desenvolvidos pelas instituições. Apenas uma visão destoou desse discurso dominante entre os entrevistados, especificamente em função do próprio papel que a instituição possui, focada no desenvolvimento econômico do estado de Minas Gerais, vinculada ao desenvolvimento de negócios.

O papel das instituições é fundamental na promoção e retroalimentação do desenvolvimento local. Conforme discutido no capítulo 2 as instituições são importantes nas estratégias específicas de desenvolvimento (Fauré e Hasenclever, 2007; Muls, 2008), o papel das Instituições no desenvolvimento local é relevante no que tange a integração das dimensões econômica, social, ambiental e política, especialmente por sua capacidade de condução e articulação com vários atores sociais com condições para coordenar projetos e programas e captar recursos, além da capacidade técnica e *expertise* em várias áreas que favorecem a execução de ações integradas. Torna-se importante também destacar que o conceito de instituições adotado aqui, que considera as instituições como organizações, conforme North (1990,1994) e Hodgson (2006). Esse conceito foi apresentado e compartilhado pelos entrevistados.

As respostas dos entrevistados são apresentadas a seguir com relação ao papel das Instituições no desenvolvimento local.

Tem que ter uma ação institucional consorciada com os níveis municipais e estaduais e fazer uma pressão contrária a esse movimento de retração econômica para conseguir equacionar a receita local e o desenvolvimento local. Institucionalmente a gente tem projetos e ações que tem que avaliar. Tem o conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico, tem a Secretaria de Desenvolvimento que tem ações importantes, mas a gente não sabe muito bem como isso está. Tem o Sebrae com o objetivo de desburocratizar a abertura de empresas, então em termos institucionais tem que fazer esse contraponto tem a ação indutora do município, mas tem as ações que visam facilitar a vida do empreendedor e permanecer e gerar receita. Então isso a gente tem esses pontos perceptíveis no município e isso é uma política conjunta (Entrevistado 19, Secretaria de Planejamento, Prefeitura BH, 2016).

Temos a necessidade de arranjos institucionais para um novo ciclo de desenvolvimento em Minas Gerais com objetivo de gerar economias de escala. O papel das instituições é fundamental principalmente para alavancar recursos e em Belo Horizonte e na região metropolitana estamos bem servidos quando pensamos na Agência Metropolitana que tem esse papel de articular as instituições e propor soluções conjuntas para a promoção do desenvolvimento (Entrevistado 14, INDI, 2016).

O papel das instituições é importante para o desenvolvimento local, mas temos desafios grandes no sentido de trabalhar de forma articulada e de agregação de forças. A Instituição por exemplo, é uma interlocutora da sociedade e tem uma capilaridade entre vários atores. A Instituição é essencial porque representa um setor produtivo, tem legitimidade, tem parcerias e assim deve ser ouvida pelo setor público quando do

planejamento. A Fiemg, por exemplo, além da representação legitimada do setor produtivo, possui um corpo profissional que tem um aparato técnico para auxiliar na elaboração e implementação de projetos e programas de interesse ao desenvolvimento local (Entrevistado 4, Fiemg, 2016).

Institucionalmente todo mundo está se ocupando do desenvolvimento local. O Estado criou uma secretaria de desenvolvimento urbano e regional, criou Agência Metropolitana que começa a puxar alguns assuntos. Cada instituição tem uma ação, Cemig faz alguma coisa, Copasa faz alguma coisa, Fiemg tem alguma coisa, Cedeplar faz alguma coisa. Mas é preciso ter um mínimo de consenso. Vejo a questão institucional como importante, mas fragmentada (Entrevistado 8, BDMG, 2016).

As Instituições têm um papel importante no que se refere a capacidade técnica, econômico-financeira e nas formas colaborativas entre setor público e setor privado no desenvolvimento local. Além disso, elas possuem um poder de compartilhamento de informações. As instituições também podem atuar na integração e implementação das ações, principalmente porque não estão diretamente vinculadas a alternância de governo e vontade política. (Entrevistado 21, Fundação João Pinheiro, 2016).

De forma geral, há um reconhecimento da importância das instituições no processo de desenvolvimento local. Os trechos destacados nos depoimentos acima indicam que os entrevistados consideram as instituições como mobilizadoras para o desenvolvimento local, inclusive porque as instituições desenvolvem um planejamento estratégico para promover as suas ações, programas e projetos e, de fato, todas as instituições pesquisadas desenvolvem um estudo em profundidade sobre a realidade local, inclusive porque seus projetos e ações estão ligados ao próprio processo de desenvolvimento local.

Apesar dessa percepção positiva sobre o papel institucional na dinâmica do desenvolvimento, foi percebida também nos depoimentos uma desarticulação entre as instituições. São vários os planos de desenvolvimento, planejamentos estratégicos que envolvem um considerável investimento em recursos financeiros, humanos e técnicos, mas que dificilmente tem alcance interinstitucional. Cada instituição pensa e atua de forma particular no que se refere ao desenvolvimento local. A atuação compartilhada sobre o desenvolvimento local ainda é rara, fragmentada e muitas vezes há sobreposição de ações que acabam se tornando pontuais e de curto prazo em função da própria

dinâmica isolada e restrita. Há um desconhecimento sobre o que a outra instituição está fazendo no que se refere ao tema desenvolvimento local, apesar das parcerias mencionadas em projetos. Essa questão é vista por muitos entrevistados como uma fragilidade, mas que sendo reconhecida e assumida pode ser resolvida. Essa constatação vem de encontro com (Putnam, 1993; Comim e Freire, 2009) que destacam a sinergia entre as instituições como fundamental para a implementação das ações no desenvolvimento.

Essa questão também é vista como parte do próprio processo de desenvolvimento, ou seja, como é uma dinâmica relativamente nova, os entrevistados julgam que haverá uma série de erros e acertos inerentes ao próprio processo, outros entrevistados consideram que as dificuldades de trabalhos interinstitucionais vêm das dificuldades de conciliar as metas, objetivos e interesses, além da necessidade de protagonismo dos projetos.

Quanto mais densas e coesas as relações entre as instituições mais possibilidades de sucesso e resolução de problemas, condição que se torna importante para o desenvolvimento local (Putnam, 1993; Comim e Freire, 2009) e que no caso em estudo se mostra como algo há ser alcançado.

As questões como a fragmentação institucional, sobreposição de ações e órgãos e a falta de coordenação da ação de diversas instituições são percebidas através das falas dos entrevistados e são salientadas por autores como Farah (2006) e Peters (2005) como pontos de bloqueio ao desenvolvimento local.

A instituição procura a ter uma visão do desenvolvimento local e tem procurado trabalhar projetos e ações em que a nova concepção de desenvolvimento esteja inserida, não somente o econômico, mas o social, ambiental. Há dificuldades de parcerias e muitas vezes sobreposição de ações, dependendo do projeto e do setor que se pretende atuar. Os gargalos existem, mas são normais para esse tipo de trabalho. Cada caso é um caso (Entrevistado 2, SEBRAE-MG, 2015).

Existe uma dificuldade de organizar a participação e parceria das instituições devido às assimetrias de ações, demandas e desejos. Diante dos limites da capacidade dos atores, dos limites de articulação e dos limites das atividades, é necessário eleger prioridades, pois existe uma panaceia de que um plano de desenvolvimento local tem que dar conta de

tudo. Assim existe a necessidade de mobilização e diálogo interinstitucional para que as ações integradas possam ser de fato implementadas (Entrevistado 21, Fundação João Pinheiro, 2016).

Como articular o território, a região para o desenvolvimento local. Tem-se um cenário muito amplo de intervenções, é preciso organizar as instituições que estão aqui, isso nos remete a articulação, a necessidade das articulações, nenhuma política ou projeto se faz sozinho. A gente esbarra numa questão institucional que é a forma que o governo vem se organizando, da questão dos departamentos, dos quadrados, da composição do governo que resulta de um processo de coalizão com diversos partidos, você cai numa disputa entre secretárias, então há uma dificuldade de articulação. A Agência não é protagonista de nenhuma política, mas tem um papel de articuladora das diversas políticas e de interlocução e aglutinadora de forças e instituições em prol do desenvolvimento. Existe uma expectativa de articulação e aglutinação que ainda não se efetivou. (Entrevistado 12, Agência RMBH, 2016).

Há uma necessidade de instituições que sirvam de ponte entre as demais instituições, que sejam articuladoras e que conheçam os trabalhos, projetos e ações de cada uma delas e possa desempenhar esse papel de aproximação. Cada instituição tem a sua visão sobre o que é importante, cada um tem um modelo de desenvolvimento que precisa ser considerado. Então um pouco do que o trabalho que a gente faz é tentar fazer com que essa colcha de retalho que existe hoje comece a fazer mais sentido. A gente tem uma questão cultural, vou falar para a região metropolitana, mas que serve para o estado todo que é uma desarticulação das instituições, justamente porque cada instituição quer ser protagonista, cada instituição quer fazer o seu projeto dar certo, e acaba que com isso a gente tá vendo, ficou muito limitada as ações e a capacidade de divulgação disso também é muito limitada. Por maior que seja a instituição, por exemplo, macrozoneamento metropolitano, 1 ano de trabalho, super divulgado, internet, prefeituras, apresentação na Fiemg e eu estava orientando sobre um empreendimento e a empresa de pesquisa de mercado de muita experiência não conhecia o macrozoneamento (Entrevistado 10, Instituto Horizontes, 2016).

Fica evidente ao longo das entrevistas que os atores percebem a desarticulação entre as instituições. Cada instituição possui seus próprios projetos havendo a necessidade de articulação e aglutinação das ações. Atualmente todas as instituições pesquisadas estão envolvidas em projetos, programas e ações que promovam o desenvolvimento local, seja diretamente ou indiretamente. Entretanto, apresentam um conhecimento restrito e limitado sobre o trabalho de outra instituição acerca da mesma temática. Dessa forma, tem-se um número grande de trabalhos e projetos desenvolvidos e que possuem ações muitas vezes pontuais e restritas ao campo de atuação da instituição. Como exemplo,

durante as entrevistas percebeu-se que as próprias Secretarias Municipais de Planejamento, de Desenvolvimento Econômico e de Planejamento Urbano não conhecem profundamente os trabalhos desenvolvidos por cada uma delas, que são bastante complementares. Outro exemplo, INDI e CODEMIG, CODEMIG e BDMG que se sobrepõem nos estudos que são realizados nos municípios para prospecção de oportunidades de negócios. A dificuldade de parcerias é expressa pelos entrevistados, em função principalmente da falta de alinhamento dos objetivos. As demandas específicas também acabam levando cada instituição a pensar e desenvolver os seus próprios projetos. As especificidades de cada uma delas devem ser consideradas, não há dúvida, entretanto iniciativas em conjunto e alinhadas ao processo de desenvolvimento local e metropolitano são pertinentes e poderiam ativar várias ações.

Percebeu-se pela fala dos entrevistados, muitas iniciativas em projetos e uma dificuldade em expressar os resultados a médio e longo prazo. Essa afirmação se justifica quando os entrevistados apresentam os principais projetos e iniciativas de desenvolvimento local no âmbito de atuação institucional, conforme depoimentos a seguir:

Atualmente, os projetos em destaque em Belo Horizonte e região metropolitana que se referem ao desenvolvimento local são os projetos Vilas e Favelas que envolve o Alto Vera Cruz, Aglomerado da Serra e Pedreira. O Projeto Entorno Silva Lobo e o Projeto Desenvolvimento Local Entre Serras e o Projeto BH Negócios. Trabalha-se a sensibilização para os problemas sociais e urbanos buscando uma conscientização para o desenvolvimento. A abertura de pequenas empresas para fixar e distribuir renda e capacitação dos empresários são os objetivos específicos. Existe uma parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico. As parcerias dependem dos projetos, muitas vezes existe uma sinergia entre os atores, outras vezes com muitas instituições há uma sobreposição de ações. Aí é muito investimento, muitas ações para um retorno de efeito pequeno e pontual (Entrevistado 2, SEBRAE-MG, 2015).

Existe aqui um problema histórico de conciliar as agendas de cada instituição, entidade, de cada setor, isso é histórico, as pessoas tendem a defender os projetos pela paternidade deles. Ao invés do impacto que ele vai gerar para a sociedade. Então o que nós estamos tentando pregar e defender através do conselho e do sistema Fiemg é uma agenda comum, não importa o criador, importa a criatura que queremos que perpetue, floresça, dê resultados para a sociedade. Então assim tem sido feito um

trabalho para conciliar agendas e harmonizar interesses mesmo porque a legitimidade da defesa é muito maior quando você tem um grupo maior de interlocutores e de setores envolvidos. Os projetos são variados projeto Cidades inteligentes-Cidades sustentáveis (...), programa Juntos, programa Pacto pelas águas (Entrevistado 4, Fiemg, 2016).

Existe uma falta de articulação e integração entre as instituições, isso é um problema porque tem-se um atraso em relação as ações que promovam o desenvolvimento. E eu estou trabalhando em um órgão que também está com dificuldades de adotar uma nova concepção e metodologia para impulsionar o desenvolvimento, são muitos os projetos e programas, mas com pouca efetividade. Falta a coordenação para promover a integração das ações das instituições. É necessário uma coordenação para articular um arranjo institucional para promover o desenvolvimento local. A disputa de poder interinstitucional prejudica demais, por isso é necessário a coordenação (Entrevistado14, INDI, 2016).

Os principais projetos que estamos envolvidos são BH Negócios em parceira com o Sebrae, Microcrédito produtivo em parceria com a Caixa Econômica Federal e o eixo de atração de investimentos. Entendemos que as parcerias institucionais podem resguardar as autonomias técnicas, oficializando os projetos, isso é fundamental. Mas ainda temos muito a caminhar, somar esforços. Eu acho que o Conselho de Desenvolvimento Econômico seria um espaço para promover esses debates mais globais e envolver as instituições em ações planejadas com objetivos comuns. Quando se fala do desenvolvimento local de Belo Horizonte eu vou saber falar da Prefeitura, mas sei que existe um número enorme de trabalhos, mas que não são articulados, então eu tenho a impressão que não otimizam a ação (Entrevistado 7, SMADE, 2016).

Ao analisar o conteúdo das entrevistas é recorrente a percepção pelos entrevistados da falta de articulação interinstitucional, ou a necessidade das instituições promoverem uma aproximação com o objetivo de aumentar a sinergia para implementação das ações. A ação institucional ainda é muito nuclear, muitas iniciativas que não estão articuladas. Os depoimentos indicam ainda um desconhecimento em relação aos outros trabalhos existentes. Também é possível perceber um grande número de projetos de desenvolvimento local que as instituições lideram. Por um lado, isso mostra a importância do tema e a diversidade de atuação das instituições, mas por outro pode indicar de fato uma falta de sinergia de ações que leva a resultados com efeitos dispersos para o desenvolvimento local, dificultando também sua mensuração.

Interessante destacar conforme colocado por um entrevistado que as parcerias institucionais podem resguardar a autonomia técnica, principalmente nas mudanças de governo, muitas vezes um projeto é finalizado, cumprindo suas fases porque envolve um convênio com outra instituição, o que garante que mesmo diante de alterações nas prioridades, aquele projeto será concluído. As parcerias aqui auxiliam no sentido de amenizar os problemas de execução de iniciativas específicas. Mas também foi evidenciada novamente por outros entrevistados a dificuldade de realizar as parcerias. Os projetos destacados, o Projeto Desenvolvimento Local Entre Serras, o Projeto BH Negócios, Projeto Cidades Inteligentes, Programa Pacto pelas águas, Microcrédito Produtivo estão alinhados com os objetivos de cada instituição e têm consequências para o desenvolvimento local, mas não foram estruturados especificamente com esse foco.

A necessidade de coordenação dos vários projetos existentes foi percebida pelos entrevistados que creditaram a responsabilidade da coordenação ao Estado. Há um reconhecimento do papel do Estado enquanto um agente coordenador do processo de desenvolvimento local, podendo ser representado pela Agência Metropolitana de Belo Horizonte e também pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico. Mas essas instituições também apresentam limites e gargalos a serem superados com vistas a atingir o papel de coordenadores de ações e projetos para o processo de desenvolvimento local, como pode ser observado nas falas seguintes:

Há uma necessidade de coordenação das instituições e propostas acerca do desenvolvimento local. Essa coordenação cabe de fato ao Estado, pois é necessária uma integração. A coordenação poderia propor um arranjo institucional que pudesse promover o desenvolvimento local, a entrada de novos investimentos. Isso inibiria a disputa entre as instituições e também a sobreposição de ações, criando um ambiente de sinergia. Foram criados seis grupos temáticos para trabalhar a ideia do desenvolvimento. Esses grupos de trabalho serão coordenados pela SEPLAG com o objetivo de trabalhar os temas estratégicos de desenvolvimento, a infraestrutura, a saúde, a educação, desenvolvimento econômico e inovação tecnológica (Entrevistado 14, INDI, 2016).

Como preparar, como articular esse território, esse local para o desenvolvimento, e aí *a gente tem um cenário muito amplo, tem que organizar esse território, organizar as instituições que estão aqui para poder preparar,* aí vem primeiro essa coisa do *PDDI, que foi um grande diagnóstico, um grande pacto de diretrizes, de intenções, mas não chega a propostas objetivas, chega a propostas de organização dos setores dos*

temas que afetam a região metropolitana e sempre com as articulações (...) A expectativa de que a Agência seja uma aglutinadora, há uma dificuldade da Agência fazer essa articulação porque nós acabamos fazendo um papel de estado e como estado acabamos nos equiparando hierarquicamente a outras secretarias, então os prefeitos que fazem parte da região metropolitana, eles preferem acessar diretamente o governador ou os outros secretários temáticos do que vir a Agência. Então essa institucionalidade que a Agência devia ter, ela ainda está prejudicada porque não há um reconhecimento da legitimidade da Agência para fazer essas interlocuções e até porque como eu falei antes você tem ainda uma disputa de poder, porque mesmo as secretarias não reconhecem ainda a Agência como um espaço dessa interlocução. Então esse primeiro desejo, essa expectativa de que a Agência seja essa articuladora interinstitucional, de interesses, de projetos para promover esse desenvolvimento, ela ainda está esbarrando nisso e são patamares que a gente tem que superar (Entrevistado 12, Agência RMBH, 2016).

Pela minha experiência na Prefeitura existe uma tendência em continuar as ações em prol do desenvolvimento em função do papel do Conselho de Desenvolvimento Econômico que teria condições de ativar as parcerias entre as instituições e conhecendo os projetos de desenvolvimento de cada uma, tem condições de direcionar um trabalho articulado para promover o desenvolvimento (Entrevistado 7, SMADE, 2016).

Estou convencido que para dar um salto de qualidade na gestão pública e no desenvolvimento a gente tem que integrar as áreas, as instituições. Nós temos muitos planejamentos, muitos programas de desenvolvimento, cada um com seu pedaço, seu projeto, não existe integração. Mas não constrói um processo de debate de longo prazo do desenvolvimento, como ele está sendo, como ele poderá ser, não se constrói objetivos de médio e longo prazo comuns, na verdade, a atuação do poder público é nos projetos de curto prazo e desintegradamente, não produz uma diretriz de curto, médio e longo prazo. Não temos referências para esse debate. Não temos monitoramento eficaz, contínuo no processo de desenvolvimento que atravessa as administrações públicas (...) Em algum momento, o governo, o Prefeito tem que assumir a coordenação, assumir o papel de maestro, cada um tem um papel, suas especificidades, mas só funciona quando eu articulo tudo sob uma batuta comum, esse é o grande papel do gestor público (Entrevistado 17, Conselho Metropolitano, 2016).

Primeiramente, destaca-se que a SEPLAG criou outros grupos temáticos com uma metodologia própria para que se possa pensar os projetos e ações como também mensurá-los. Não foi utilizado os eixos temáticos apresentados no Plano de Desenvolvimento Metropolitano, embora tenham semelhanças não são a mesma coisa.

O reconhecimento por parte dos entrevistados de que o Estado deva ser o coordenador do processo de desenvolvimento, ou seja, capaz de articular os interesses, os programas interinstitucionais foi recorrente nas falas dos informantes-chave. O debate em torno da participação municipal e estadual na definição das prioridades e propostas de agendas, além do papel de articulador dos processos mais amplos de desenvolvimento local é esperado pelos entrevistados. As iniciativas governamentais são esperadas e desejadas. Acredita-se, ainda, que o poder público nas esferas municipal e estadual tenha capacidade de articular os vários programas e projetos já alavancados pelas instituições, atuando como coordenador e conciliador de interesses e prioridades.

Além dessa percepção, os entrevistados manifestaram também um reconhecimento de ações por parte do poder público municipal e estadual em promover trabalhos com maior amplitude voltada ao desenvolvimento. Foi reconhecido o PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte e também o Planejamento Estratégico BH 2030.

Esses trabalhos são vistos pelos entrevistados como norteadores para alavancar um processo de desenvolvimento. Outra iniciativa também comentada durante as entrevistas é o trabalho promovido pela Secretaria de Planejamento Municipal que são as Rodadas Metropolitanas reconhecidas como espaço de debate interinstitucional que abre espaço para apresentações e discussões sobre desenvolvimento local e metropolitano e busca envolvimento de vários segmentos da sociedade, Prefeituras da região metropolitana, instituições, empresas privadas e universidades. A articulação é um ponto importante desses encontros e também existe uma preocupação de, ao término de cada encontro, apresentar-se uma carta de intenções com objetivos concretos de ação em prol do desenvolvimento local.

A Agência Metropolitana de Belo Horizonte tem um papel importante no processo de desenvolvimento local como norteadora das ações, articuladora interinstitucional, entretanto falta legitimidade à Agência que está tentando buscar essa condição para promover e desempenhar as funções necessárias. Essa questão pode ser considerada como dificuldade no processo de desenvolvimento visto que conforme Pereira e Brasil (2012) a Agência da RMBH é responsável pelo planejamento, assessoramento, apoio técnico aos municípios e regulação urbana com caráter metropolitano, com o objetivo

de promover o desenvolvimento integrado entre os 34 municípios que compõem a região metropolitana. Dentre suas atribuições destaca-se a articulação entre instituições públicas e privadas e captação de recursos para promoção do desenvolvimento metropolitano. Percebe-se o papel de peso da Agência como fomentadora e coordenadora do processo de desenvolvimento o que demanda legitimidade e engajamento junto às instituições.

Foi identificado que existe um distanciamento entre as ações do poder municipal e do poder estadual. Mesmo com trabalhos na mesma linha de condução, entrevistados declararam não conhecer o conteúdo do PDDI, ou não saber como estão andando as ações, da mesma forma outros entrevistados mencionaram não conhecer o Plano estratégico BH 2030 e quais são os resultados efetivos frutos do trabalho. A questão da coordenação defendida por Peters (2005) e Pereira e Herschamann (2003) colaboram para solução dessa problemática.

Falta de comunicação, temporalidade do governo, objetivos comuns e escassez de recursos também foram mencionados pelos entrevistados. A seguir, os depoimentos dos entrevistados:

A secretaria é muito pequena e a pasta desenvolvimento é uma prioridade, mas ainda está atrás de outras prioridades. Ela está atrás da saúde, da educação, do saneamento, então ela é importante, mas ainda fica em segundo plano. Então na hora que você precisa investir ou precisa cortar, acaba que corta aqui. *Você não consegue montar uma equipe muito grande, você não consegue ter um orçamento, o orçamento da secretaria é sempre muito pequeno, então não se consegue fazer muitas parcerias, elaborar muito projetos, ou desenha os projetos e eles não saem do papel.* Há um desejo de se fazer muita coisa, mas a gente conseguir de fato, principalmente nessa fase que a gente está, crise do setor público, os cortes, então é mais difícil ainda. *Acho que a gente tá muito ainda em nível de projetos, e as vezes a gente conhece os projetos muito pouco.* O PBH 2030 foi apresentado pra gente, um resumo, mas a gente conhece muito pouco, *a gente não participou da elaboração* (Entrevistado 7, SMADE, 2016).

Os grandes desafios para o desenvolvimento são: investimento em infraestrutura e redução das desigualdades sociais e regionais e a necessidade de um trabalho articulado. *Estou ansioso, porque estou*

trabalhando em um órgão que não entendeu isso ainda. É preciso identificar as necessidades e oportunidades, mas cada instituição tem uma metodologia, uma visão e não tem integração e o processo é muito moroso, devagar mesmo, eu que já estou velho, não sei se vou conseguir assistir esse processo, têm vários problemas, a disputa de poder prejudica demais, eu estou vendo uma disputa entre Codemig e BDMG (Entrevistado 14, INDI, 2016).

A questão é que você tem quatro anos para fazer, mas na verdade tem 2 anos, esse é o drama, são coisas complexas que você tem que ter um horizonte de longo prazo, porque você não resolve as questões sem uma questão de longo prazo, entretanto a dinâmica é de curto prazo. Esse é o drama. *As instituições estão focadas na sua sobrevivência e não com o desenvolvimento, seja qual for. É muito da liderança que está na instituição. Por exemplo quem pegou a coisa da região metropolitana e pôs para funcionar foi o Anastasia.* Ele escolheu isso. Aí deu o passo, o arranjo jurídico tá aí (Entrevistado 8, BDMG, 2016)

Os depoimentos mostram que existem problemas entre os atores envolvidos e deles com relação ao próprio governo. Há um questionamento sobre a eficácia e efetividade dos planos, ou seja, da implantação desse processo. Aliás, todos os entrevistados mencionaram que as instituições tem seus planos próprios, com suas metodologias próprias e que atendem suas necessidades para executar suas ações e como pretendem atuar no processo de desenvolvimento. A despeito da entrevista na Agência RMBH e no Conselho Metropolitano terem apontado ações com base no Plano Metropolitano, nenhuma outra instituição mencionou o Plano como um orientador para o planejamento de suas ações.

É nesse quadro que se torna grande a dúvida sobre as perspectivas do desenvolvimento em Belo Horizonte e região metropolitana. A despeito de planejamentos bem estruturados como demonstrado anteriormente, existem condições mínimas necessárias para alavancar o processo de desenvolvimento, incluindo recursos, articulações institucionais, objetivos comuns entre as instituições.

Nesta linha, Varela e Matsumoto (2012), Peters (2005), Fauré e Hasenclever (2005) entendem que a Administração Pública municipal possui um papel relevante especialmente na coordenação do processo de desenvolvimento local, sendo o governo

responsável pela definição geral da política, podendo estabelecer importantes parcerias institucionais para a implantação e execução.

Quando questionados sobre as iniciativas das instituições com projetos, programas e ações referentes ao desenvolvimento local, os entrevistados consideraram:

O BDMG já teve várias formas de atuação, ao longo de cada gestão essa atuação muda, o BDMG já tem mais de 50 anos de atuação em Minas Gerais (...) hoje o BDMG atua no desenvolvimento local e regional principalmente através dos produtos financeiros. Através dos financiamentos que as empresas vão fazer seus investimentos, gerar mais empregos, abrir novos negócios. Existe também produtos voltados para as necessidades sociais, por exemplo, o Geraminas Social que é um produto voltado para as micro e pequenas empresas com taxas de juros diferenciadas e atende a 406 municípios com IDH abaixo da média, considerados municípios de alta complexidade. Temos também produtos financeiros voltados para inovação e desenvolvimento produtivo diferenciado como os setores de fármacos, semicondutores e energia renovável, em função de um estudo estratégico feito recentemente pelo Banco e envolveu uma grande pesquisa de dados e foi elaborado um programa bem recente. Para oferecer esse portfólio de produtos financeiros o BDMG elabora um Planejamento Estratégico que é atualizado de 4 em 4 anos, a última versão desse planejamento é para o período 2016-2019 e nos nossos objetivos estratégicos contemplam o desenvolvimento local e regional e social de forma bem clara (Entrevistado 6, BDMG, 2016).

A Prefeitura e o Estado estão buscando ter iniciativas mais claras de desenvolvimento, mas ainda falta avançar em governança. Quando o Anastasia era vice-governador, ele fazia esse negócio da transversalidade funcionar. Tinham comitês de resultados e ele sentava com cada secretário e comitê e tinha uma apresentação do projeto, o cronograma, cada um expunha o que estava acontecendo e aí com essa exposição e acompanhamento, os projetos ganham efetividade. A nova definição regional dos 17 territórios elaborada pelo governo do estado alterou todo o nosso portfólio, carteira de clientes, as diretrizes que vem de lá a gente repensa a nossa atuação com o que vem de programas e planos. Com certeza altera o nosso trabalho (Entrevistado 6, BDMG, 2016).

Percebe-se um nível de dispersividade muito grande, a gente percebe isso, na verdade, uma dificuldade não só dessa secretaria, mas uma dificuldade que existe de se planejar a cidade como um todo, passa por esse desafio de integrar as políticas, muitas vezes os trabalhos não é só porque eles são específicos ou setorializados, mas muitas vezes os objetivos

são muitos distintos e equilibrar esse tipo de coisa é uma questão muito difícil. Então esse é um dos grandes desafios do planejamento do desenvolvimento. A Secretaria até por ser um trabalho de planejamento urbano, um trabalho multidisciplinar, a gente se policia para evitar esse tipo de situação no nosso cotidiano. Somos uma secretaria que tem essa função de integração, a gente percebe essa questão da especificidade e de políticas muito setoriais, tanto em outras secretarias como em instituições que estão fora da Prefeitura. Como nós não somos uma secretaria executora a gente sabe que se pensarmos um programa de mobilidade, por exemplo, sem discutir com a BHTrans, é um programa que vai para a gaveta, porque não vai ser desenvolvido (Entrevistado 15, Secretaria de Planejamento Urbano, 2016).

A gente fez todo um processo, um planejamento, uma pesquisa de todos os setores que tem uma certa visibilidade, que já tem atividades consolidadas e que precisam de um apoio do Estado e que tem um nicho de mercado específico e que tem uma presença significativa e podem abrir novas oportunidades. A ideia é trabalhar toda a cadeia produtiva, desde a criação até a colocação do produto no mercado. Nos amparamos também nos trabalhos das Secretarias do Governo e também no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI (Entrevistado 16, Codemig, 2016).

Percebe-se que a governança é um ponto que necessita avançar até para que a articulação entre os projetos possa acontecer e pelos depoimentos evidencia-se que ainda fica muito na liderança pessoal, na vontade individual, o que é um problema. As mudanças de planejamento implicam em mudanças na programação institucional, revisão de programas e alteração nas agendas de trabalho, podendo significar retrabalho, o que leva a morosidade e também em muito tempo gasto em planejar, sem a fase da implementação, devido a constantes mudanças, o ciclo de políticas públicas mostrado por Secchi (2010) não se completa.

As parcerias são bem-vindas, mas não são pré-condição para realização dos trabalhos. As parcerias são realizadas com objetivo de otimizar custos e promover um efeito de encadeamento da ação. Mas a maioria dos entrevistados declara que a instituição mantém parcerias bilaterais para atender projetos determinados e não parcerias multilaterais, que poderiam se configurar em uma possível rede. Portanto, não foi possível detectar a existência de um desenvolvimento integrado, mas vários projetos voltados para o desenvolvimento.

Dos níveis de coordenação destacados por Peters (2005) e com base nos depoimentos percebe-se que de forma geral encontra-se no segundo nível de coordenação ou coordenação positiva em que cada organização permanece com sua autonomia, buscando parcerias para fornecer melhores serviços e cooperação em torno de objetivos comuns. A política de integração é uma necessidade percebida, mas ainda não existe um plano de ação que viabilize esse nível mais estratégico por parte do Estado.

Outro ponto relevante destacado pelos entrevistados é a preocupação com a participação do cidadão, dos filiados da instituição, seja pessoa física ou jurídica. Há uma tentativa de envolvê-lo e ouvi-lo com o objetivo de otimização de recursos e adoção de um modelo mais inovador. Farah (2006) e Peters (2005) afirmam que a participação cidadã pode viabilizar serviços de mais qualidade, otimizar custos, além de atender as reais necessidades da população. Também pode reforçar a legitimidade de tais processos, podendo contribuir para sua efetividade. A seguir os depoimentos:

A maneira como a Secretaria trabalha com isso é estabelecendo canais de comunicação com a população, sempre na busca de tentar sempre quando possível pactuar com a cidade os números do desenvolvimento urbano. Então desde 1996, quando entra em vigor o atual Plano Diretor da cidade existe um sistema de gestão urbana que funciona em dois pilares um pilar que o contato permanente com a população que é através do Conselho de Política Urbana e o outro que é um evento quadrienal que é a Conferência de Política Urbana que vai trabalhar com as revisões do planejamento da cidade. O Conselho é paritário entre poder público, sociedade civil e a Conferência adota um modelo um pouco distinto que *na verdade o poder público só organiza o evento e a participação é toda da sociedade, as decisões são tomadas pela própria sociedade, o que se tem são diversos interesses que se apresentam nesses dois fóruns de discussão.* E a Secretaria tem um trabalho técnico por trás disso em que *ela leva as suas propostas para serem discutidas, alteradas e pactuadas com a sociedade. Então a Secretaria monta um planejamento de ação em torno dessas demandas e prioridades eleitas na conferência* (Entrevistado 15, Secretaria de Planejamento Urbano, 2016).

Se olharmos, por exemplo, o macrozoneamento, houve uma mobilização importante com os técnicos das Prefeituras, vários técnicos participaram desse processo, mas, por exemplo, o setor privado não participou, a mobilização não chegou, não convenceu esse pessoal, então vou te dar um exemplo do vetor oeste, o PDDI ele previa uma grande área logística, um porto seco ali perto do shopping de Betim, tá lá essa área para ter o porto seco. Quando teve o macrozoneamento eu cheguei para o pessoal e

perguntei, gente existe hoje ainda demanda por serviços de uma área desse tamanho, o pessoal me olhou assim e disse por quê? Eu falei porque na BR 381, na 262 o que existe enquanto construção de projetos, eles estão trabalhando com condomínios logísticos, de produção e distribuição já foram colocados muitos espaços com essa finalidade, então nesse momento é que o setor privado é importante, são as empresas de construção que vão dizer pra onde a cidade está crescendo, onde vai ter domicílio, onde vai ter distrito industrial, onde vão ter áreas de logística, por onde que as cargas vão fluir, o setor privado é que tem essa visão e ele não tá no momento do planejamento empobrece, então no vetor oeste a gente tá trazendo o setor privado para que ele tenha essa visão e ajude a gente a implementar o plano de ação estratégica (Entrevistado 10, Instituto Horizontes, 2016).

A gente percebe muitas vezes aqui que as pessoas ficam com receio de sinalizar o apoio nos projetos por causa de conflitos de interesses, não, se é uma defesa legítima vamos apoiar a causa, expor isso, nós temos desafios muito grandes em Minas, no Brasil, até com um discurso falacioso de independência total dos agentes (*instituições*) como se tivessem dissociados do interesse da sociedade. Na verdade, a instituição deve servir a sociedade, então as manifestações dela são legítimas à medida que ela escuta dos representados que lhe elegeram. Porque estou fazendo essa digressão toda, porque a medida que você tem essa via de mão dupla você fortalece também a criação e a participação, porque os setores quando não são ouvidos promove a desagregação, o desestímulo de participar, ah não vou ser ouvido mesmo. A grande importância da instituição é a capacidade de se manifestar para os representados, de ouvir e se manifestar, promovendo a participação social (Entrevistado 4, Fiemg, 2016).

No Conselho Deliberativo a gente conseguiu na sociedade civil montar um grupo de pessoas muito experientes, pessoas que vinham do Plambel, uma equipe do Instituto Horizontes, arquitetos e pessoas que conhecem bem a realidade da região metropolitana de BH. No Conselho conseguimos ter um processo muito propositivo no sentido de oferecer propostas coerentes na Conferência da Assembleia Metropolitana em prol do desenvolvimento local (Entrevistado 17, Conselho Metropolitan, 2016).

Os entrevistados reconhecem a relevância da participação dos cidadãos. Efetivamente, nota-se que a Secretaria de Planejamento Urbano tem realizado um trabalho com a mobilização da população através da Conferência Municipal de Política Urbana desde 1996. A composição da Conferência tem a participação dos representantes populares, sendo eleitos nove representantes em cada regional, num total de 81 cidadãos. Tem a representação técnica, composta também de 81 cidadãos com formação técnica ou superior, eleitos em assembleia plenária própria e representação empresarial, composta

de 81 cidadãos, eleitos em assembleia plenária própria. Os 243 delegados eleitos passam por uma capacitação dos temas que serão discutidos de forma a estarem aptos aos trabalhos e discussão e votação das proposições que nortearão a lei de uso do solo e o plano diretor de Belo Horizonte nos próximos quatro anos da gestão. Percebe-se que existem iniciativas formais para o envolvimento do cidadão.

O Plano Metropolitano e o BH 2030 são ações de iniciativa governamental do Estado e da Prefeitura que buscam um planejamento integrado, levando em consideração as diretrizes e linhas estratégicas para o desenvolvimento local e metropolitano. Esses trabalhos também ouviram os cidadãos, através de assembleias e ouvidorias disponibilizadas nos sites institucionais para que pudessem elaborar propostas coerentes às necessidades de Belo Horizonte e região metropolitana. As principais dificuldades para execução são: recursos financeiros limitados, operacionalização e gerenciamento das ações, rotina institucional diversa e complexa, a política, a falta de integração das agendas, dificuldade de acesso à informação, falta de transparência, falta de comunicação, conforme demonstrado a seguir:

Com a mudança do governo federal e essa disputa violenta que estamos vivendo, gera uma incerteza muito grande, a política sempre tem essa face, essa dinâmica. Aqui quando você pega todas essas etapas do planejamento e das ações você vai reparar que ela agarrou, têm projetos que as etapas foram todas cumpridas, mas você está agarrado na questão do financiamento.... A ferramenta do planejamento ela tá aí, a equipe, a discussão ela tá toda montada de acordo com a visão de ouvir para governar, a aderência com a realidade, *só que a política tem seus condicionantes que nos levam agora a buscar uma outra forma de discutir*, nós vamos voltar aos territórios agora e vai ser uma discussão duríssima porque nós estamos pagando o salário parcelado em três vezes né, nós temos uma série de demandas reprimidas no estado, enfim, mas são as decisões, vamos ter que fazer. *Quando você pensa o planejamento não é o mais difícil, quando você tromba com os condicionantes da realidade e da política aí você tem que adequar a isso.* E nós estamos nesse momento, e como diz a música se a canoa não virar, nós vamos conseguir fazer essa discussão de uma forma que a marca que é você inverter o planejamento do estado em condições de restrição econômica (Entrevistado 23, SEPLAG, 2016).

Mesmo com a questão do planejamento que nós tivemos aí o PDDI e foi muito participativo se considerar quantas pessoas participaram de cada atividade, mas *ele tá ainda muito longe das pessoas, assim as pessoas não dão notícia, muitas instituições que atuam no território, muitas ainda não conhecem, existe uma dificuldade de chegar...o processo de*

comunicação ainda é muito falho, aderir a essas novas formas de chegar ao cidadão é importante e também cada cidadão, cada instituição não tem disponibilidade de ficar entendendo tudo que acontece no território, acaba-se fazendo opções por aquilo que te afeta diretamente e as outras questões, de certa forma você delega a suas instâncias de representação, sejam as instâncias da corporação de sua categoria, seja através da questão da representação política. Então tem que melhorar o acesso à informação, a comunicação e priorizar as ações e focar de acordo com essas prioridades (Entrevistado 12, Agência RMBH, 2016).

Existe uma lacuna séria que é a falta de articulação institucional que acaba comprometendo as ações em prol do desenvolvimento, nada está integrado ainda. A disputa de poder prejudica demais. Sem coordenação não se aproveita as sinergias. O dia a dia com uma agenda diversa e complexa acaba comprometendo as ações, dia a dia sem dinheiro complica mais ainda. O problema de recursos limita muito também (Entrevistado 14, INDI, 2016).

O planejamento metropolitano é uma necessidade e uma forma de se pensar sobre o desenvolvimento local de cidades localizadas em regiões metropolitanas, entretanto não é visto como uma dificuldade, o que é considerado mais difícil na visão dos entrevistados é sua execução dado os condicionantes da realidade que comprometem as ações.

Outra questão abordada com frequência pelos entrevistados é a continuidade dos trabalhos. Todos os entrevistados pontuaram essa questão como importante para o processo de desenvolvimento local.

A continuidade dos trabalhos que envolvem a temática de desenvolvimento é muito resguardada pelas parcerias realizadas entre as Secretarias e as Instituições. Nas parcerias interinstitucionais, a maioria tem convênio, então tem um convênio com o Sebrae, um convênio com a Caixa, um convênio com a Funsoft, com a BHTec, a gente tem obrigações que tem que cumprir, então esses convênios acabam oficializando os projetos independente da vontade e do desejo político. Então as parcerias oficializadas por convênio garantem a continuidade dos projetos (Entrevistado 7, SMADE, 2016).

Mesmo com equipes excelentes e ferramentas com tecnologias avançadas, a vida da política muda, são 20 secretarias, com seus respectivos secretários, se você não estrutura políticas, igual aqui entra um secretário novo, tudo está organizado, estruturado, se ele quiser

mudar não tem problema, a gente vai discutir com ele, tem algumas coisas que não vai ter muito como ele mexer, pode mudar o secretário, então tem que haver os projetos estruturados e monitorados porque senão perde, em um momento de crise como esse, você imagina, não tem continuidade, muda-se em 17 meses de governo, já mudou secretários da saúde, turismo, segurança pública e aí vai...se você não estrutura o que tem que fazer, para você enxergar, perde-se. Então é fundamental o planejamento (Entrevistado 23, SEPLAG, 2016).

Eu acredito que os planos e projetos tem que ser do Estado e não do governo. No caso da Agência Metropolitana quem garante a continuidade dos projetos e do planejamento é o conselho metropolitano, aí a necessidade de você ter um conselho em que fazem parte os municípios, representantes da sociedade civil, representantes do Estado, então eles é que vão garantir essa continuidade, e essa continuidade ela vem mais de uma legitimidade do que foi proposto do que ficar fazendo campanhas promocionais de um governo ou outro. É um processo de construção e aí você tem essa mudança de governo em períodos diferentes, por exemplo, dos municípios em uma data e do estado em outra, isso também ajuda porque mudou o governo do estado, os municípios vão cobrando essa continuidade, os prefeitos se eles tiverem participado. Então nós estamos em um outro momento que são as mudanças nos governos municipais então o estado também cobra, nós temos esse planejamento e vamos dar continuidade. Por exemplo, nós estamos contratando os planos diretores agora que vai começar no final da gestão municipal, mas vai concluir no começo da outra, então teremos duas gestões participando porque vai ser votada no começo da gestão municipal, então nesse ponto é interessante esse descompasso que tem nas eleições municipais e estaduais e a gente passa a entender o sentido disso, não parar tudo de uma vez. Agora pensando o que vai garantir essa continuidade, agora a gente vai ter uma exigência da legislação federal e o ano passado nós tivemos a aprovação do estatuto da metrópole que obriga que o plano metropolitano seja aprovado por lei estadual, lei complementar, então nós já temos o plano e por força da legislação estadual cumpriu o rito e foi aprovado pelo conselho metropolitano, hoje ele tem valor legal, mas ele vai ser convertido numa lei estadual e que a previsão de revisão é a cada 10 anos e isso traz um outro empoderamento, uma força legal de que planejamento seja respeitado, mais uma forma de continuidade, ele vai passar tanto por alterações do governo federal como estadual (Entrevistado 12, AMBH, 2016).

A continuidade dos trabalhos está alicerçada na sua instância de legitimação que é a sociedade civil organizada e o conselho metropolitano. A sociedade civil, população, líderes comunitários, empresários estão desde o início do PDDI . Esse é um processo longo, tem muita história, mas é um processo que envolve muita gente e esse envolvimento, essa vitalidade, o sentimento de pertencimento é

aglutinadora, articuladora e principal responsável pela continuidade do trabalho (Entrevistado 12, Conselho Metropolitano, 2016).

A continuidade tem como pontos de destaque as parcerias e a participação dos cidadãos. O processo de continuidade traz à tona uma temática muito importante para gestão pública que é a governança. Para os entrevistados existe um esforço por parte da gestão pública no sentido de aperfeiçoar seus controles e fortalecer suas parcerias com instituições de forma a garantir a efetividade. A análise das falas transcritas mostra que os entrevistados reconhecem também que é um processo de construção onde o Estado busca parcerias, novos arranjos institucionais, participação do cidadão como forma de avaliar melhor os problemas do local e da região metropolitana, como destaca Kissler e Heidemann (2006). Quanto à governança os entrevistados pontuaram:

A gestão pública está caminhando para a governança, de desvincular do político e vincular ao Estado, a sociedade nesse sentido de abrir canais para a sociedade fazer esse papel de controle, e permitir o acesso a informação, o acesso a participação, como que interfere na decisão.... As parcerias fortalecem a governança, temos vários termos de cooperação. À medida que se tem essas parcerias, a Agência também vai pedindo espaços, cavando participação em fóruns, debates como por exemplo o Fórum da micro e pequena empresa, essa questão do diálogo, se a gente pensa na governança colaborativa é o grande indutor dessa gestão metropolitana, a gente tem que estar buscando esses outros fóruns, ter esse papel ativo, tem os fóruns da Fiemg, Sebrae, a gente vai buscando participar. Dentro do Estado, aqui agora ainda existe um sentimento de isolamento que é percebido pela Agência e outras secretárias também, então o governador tem essa dificuldade dele conseguir articular tudo, então ele instituiu agora até por decreto grupos temáticos, para que os secretários possam com mais frequência estar ajustando os seus planejamentos, as suas ações. Essa é uma forma de avançar na governança, a articulação entre as instâncias (Entrevistado 12, Agência RMBH, 2016).

Os avanços no caminho da governança se baseiam em um entendimento que o Estado não é um ator exclusivo, envolvem uma mobilização da sociedade civil, aproximação e diálogo, mas é uma questão que ainda não está plenamente resolvida, como também a incorporação das parcerias institucionais. Essa governança interna, inclusive envolvendo a inovação e também a flexibilidade da legislação tem sido debatida nas rodadas metropolitanas e também internamente (Entrevistado 19, Secretaria do Planejamento, Prefeitura de BH, 2016).

Governança interfederativa é importante, mas há necessidade de uma governança entre municípios, com um planejamento interdependente dos municípios do entorno como também criar formas colaborativas entre as instituições. Ainda não atingimos esse nível, mas existem projetos e programas do Sebrae que buscam trabalhar essas temáticas com as Prefeituras. é o caso do Programa Sebrae desenvolvimento local em 2000 e o Programa Sebrae Ideal Políticas Públicas em 2002 e o Programa Líder em 2006 (Entrevistado 5, Sebrae, 2015).

A governança envolve uma articulação institucional para promover a sinergia, falta sinergia, inclusive dentro do próprio Estado há essa tentativa, precisa integrar os projetos, saber tudo que não foi feito e precisa ser feito, terá agora grupos temáticos envolvendo as várias secretarias, esse é um caminho concreto para governança. A região metropolitana é uma síntese de Minas e do Brasil, tem município rico e tem município muito pobre, muita diversidade, para isso tem que ter um plano integrado envolvendo todas as cidades, isso não foi feito. Tem problemas gravíssimos, problemas administrativos diferentes, problema de mobilidade. Para integração precisa ter governança. Mas tá muito lento (Entrevistado 14, INDI, 2016).

A governança é um ponto reconhecido pelos entrevistados como fundamental ao processo de desenvolvimento local e metropolitano, sendo que a integração institucional é vista como consequência do avanço da governança. Há iniciativas nesse sentido como busca de parcerias, aproximação do cidadão liderada principalmente pela Agência Metropolitana.

A necessidade de um planejamento interdependente e integrado entre os municípios da região metropolitana e as dificuldades na formação de parcerias mostra que existem problemas que precisam de decisões mais rápidas e coerentes com as propostas sobre desenvolvimento. As iniciativas são vistas como incipientes, ainda não plenamente resolvidas e podem gerar expectativas sem alcance dos resultados, caindo no descrédito. A elaboração ou renovação de planos construídos a partir de diagnósticos das situações existentes nas cidades, mesmo com a participação pública e a formação de consensos entre os grupos de interesse da sociedade pode se constituir em um instrumento de governança de desenvolvimento local, mas não garante uma mudança da realidade ou a execução e continuidade de políticas de desenvolvimento local. A seguir, um depoimento retrata essa afirmação:

O PDDI foi por um lado muito exitoso, mas do lado institucional foi muito boicotado, muito difícil. A própria estrutura do governo do Anastasia se colocou contra o trabalho em certo momento, resultado de uma briga interna no governo do Estado. A Prefeitura de BH na gestão do Márcio Lacerda, no começo participou muito ativamente, porque já estavam mudando a postura refratária sobre a região metropolitana, a Fiemg com uma certa desconfiança, porque a postura assumida era crítica no sentido que não tinha que fazer plano, mas instaurar um processo de planejamento e o objetivo era transformar os objetos de planejamento em sujeitos de planejamento, insistindo nesse processo participativo, combinando uma leitura compreensiva em um diagnóstico bem amplo, mas que ao mesmo tempo chegasse em ações estratégicas, então nesse sentido....durou um ano e meio o trabalho, a frente de vereadores se constituiu e se fortaleceu, surgiu uma frente parlamentar na Assembléia, uma frente pela cidadania, espontânea, existe até hoje meio latente, foi um processo muito rico de planejamento, virou um referencial, nacional, e as pessoas falam muito a respeito, mas a gente publica pouco, divulga pouco em Minas Gerais. *A gente não tem prática de por as coisas na rua. Para própria Universidade foi muito importante, mas teve um balde de água fria no final, foi essa coisa de alguns questionando, o próprio sentido de intervenção da Universidade.* O pessoal do SEDRU deu um apoio muito grande. *Dentro do Estado poderia ter sido mais bem aproveitado.* Fizemos algumas tentativas de mobilização com o setor privado através da Fiemg, mas foi insuficiente. O pessoal das mineradoras nunca se dignou a aparecer, o setor da construção civil participou bastante. *O documento gerado foi bem completo, identificando as políticas propostas, os programas e projetos, a organicidade, capacitação necessária, cooperação interinstitucional, cada política e cada programa indicou sua articulação com os outros. Mas o final foi um final melancólico porque esperava-se uma continuidade nesse processo de discussão, visando a implementação, mas foi exatamente na mudança de governo, virou uma coisinha de secretário, uma jogada política, interna, então isso funcionou como um certo balde de água fria.* Um trabalho desses fortaleceu em vários aspectos, *tem seu lado positivo*, mas *poderia ter sido melhor aproveitado* (Entrevistado 11, Cedeplar, UFMG, 2016).

Dos problemas apontados é relevante mencionar os problemas das divisões internas no governo estadual, o questionamento quanto à condução institucional da UFMG, a postura reticente de algumas instituições quanto ao PDDI pode gerar uma série de empecilhos à execução das ações. A participação ativa do setor da construção civil é ponto favorável à medida que esse setor é responsável pela construção dos condomínios, loteamentos e distritos industriais com altas inversões de capital e tem relevância no planejamento urbano da cidade e metrópole.

A influência das instituições enquanto propositoras de políticas públicas também foi alvo de investigação. Os entrevistados acreditam ser importante a opinião dos atores institucionais para adequação das políticas de desenvolvimento, ou seja, eles acreditam que o envolvimento das diferentes organizações enriquece o processo de planejamento metropolitano, porque permite a busca de soluções compartilhadas. Os registros dos entrevistados são disponibilizados a seguir:

As políticas públicas do Estado influenciam as políticas do Banco, porque, por exemplo, a definição regional do Estado com 17 territórios, redefiniu toda a nossa organização aqui de carteiras de clientes, de gerentes como a gente trabalharia com esses clientes de forma a atender a nova distribuição do Estado, as diretrizes que vem de lá a gente repensa a nossa atuação a cada novo planejamento do Estado, de acordo com essas diretrizes. *Agora o Banco enquanto formulador de políticas públicas já foi muito mais forte porque antes o Banco tinha uma área de estudos econômicos muito, muito forte, Minas Gerais do século XXI, são estudos que desenharam várias políticas públicas de desenvolvimento. Com o passar dos anos, essa área de estudos foi diminuindo,* porque o banco foi ganhando espaço de atuação mais na área financeira, *mas ainda fazemos, por exemplo, nos três setores fármacos, semi-condutores e energias renováveis, a gente conduziu três estudos muito recentes nessas áreas e desses estudos estamos fazendo programas transversais.* Eu acredito que cada plano desse é uma política pública para o setor. Por exemplo, fármacos trabalham com muito produto importado, então o Banco está auxiliando em um conjunto de ações para o setor. *São políticas públicas só que específicas para o setor* (Entrevistado 6, BDMG, 2016).

A Agência tem uma obrigação de propor política pública, nesse papel não só de articulador, mas nas funções públicas de interesse comum, tudo aquilo que o município não dá conta de resolver sozinho, porque ele sofre impacto do município vizinho, gera impacto no município vizinho, então *a Agência precisa estar atuante e cumprir o ciclo enquanto propositivo de políticas públicas, implantação, avaliação e realimentação, só você enxergando esse ciclo, você consegue ser propositivo de uma forma mais consciente e isso é obrigação da Agência, fazer isso de uma forma correta é necessário* (Entrevistado 12, AMBH, 2016).

As instituições são representantes da sociedade, a Fiemg é um forte interlocutor do setor produtivo e a capilaridade que ela tem em todo o Estado permite a ela captar as demandas e comparar as dificuldades, o que precisa determinada região. Essa força por representar o setor produtivo e a legitimidade é reconhecida pelas entidades sindicais, *então é uma instituição que tem condições de participar das proposições para elaboração das políticas públicas e não pode ficar alijada do processo, tem que ser ouvida. Outra coisa que é importante é a possibilidade e a*

capacidade da instituição pelo corpo técnico que possui, pela experiência que possui de distinguir demandas que são realmente defensáveis, legítimas para o setor, então ela é uma interlocutora fundamental desse processo na elaboração das políticas públicas (Entrevistado 4, FIEMG, 2016).

Segundo os pesquisados, as instituições são interlocutoras fundamentais do processo de elaboração de políticas públicas por serem representantes do cidadão e também por terem capacitação técnica e desenvolverem programas, projetos e serviços que estão atrelados a essa temática.

Cada instituição em seu nicho, desenvolvimento da micro e pequena empresa, apoio ao setor industrial, crédito e financiamento, planejamento do município e da região metropolitana, planejamento do Estado, captação de novos investimentos está exercendo o papel de facilitadora e impulsionadora do desenvolvimento local à medida que atende seu público alvo, inclusive porque os relatos mostram e, conforme já mencionado, que todas as instituições em seus planejamentos anuais fazem levantamentos de dados e prospecção de cenários para direcionar os produtos e serviços da instituição.

Ao longo das entrevistas, surgiu uma contribuição interessante relacionada ao papel das instituições, consideradas como indissociáveis ao processo de desenvolvimento. Essa contribuição se configura ao mesmo tempo como reconhecimento e fruto de estudos desenvolvidos pelas instituições pesquisadas que apontam a necessidade e possibilidade da formação de um arranjo institucional para fazer frente a um novo ciclo de desenvolvimento. Mas também traz muito das origens e história do planejamento regional e coordenação do Estado para o crescimento e desenvolvimento da década de 80.

O papel das instituições é fundamental para o desenvolvimento. Qual foi o último ciclo de desenvolvimento do Brasil e de Minas Gerais, em termos de arranjos? O governo militar teve sucesso no primeiro plano de desenvolvimento e no segundo plano de desenvolvimento. O que gerou crescimento econômico durante 17 anos, de 1967 até 1985. Porque tinha um arranjo institucional para executar esses investimentos. Qual era o arranjo? Eram empresas estatais, multinacionais européias, americanas e japonesas e a terceira perna do tripé eram as empresas nacionais com apoio e subsídios e incentivo fiscal do BNDES. Então esse foi o arranjo institucional. Hoje não tem mais isso. É necessário um novo arranjo

institucional para o Brasil, as estatais não tem mais capacidade de alavancagem de investimento, elas vão demorar a voltar a ter essa condição, então não pode contar muito com as estatais, mas pode contar com os bancos oficiais que tem muita capacidade principalmente no mercado de capitais. Um novo arranjo institucional de Minas poderia auxiliar no processo. Vamos lembrar o último ciclo de desenvolvimento de Minas era também um tripé empresas estatais federais atuando em Minas, empresas estatais mineiras, Bancos oficiais que tinham o poder decisório de investimentos no Brasil. Hoje não tem mais isso. Agora o arranjo institucional hoje poderá ser formado pela Codemig, Seplag, Indi e Bdmg. O BDMG no financiamento e crédito, a Codemig na captação de recursos para investimento, a Seplag no planejamento e articulação institucional e o INDI prospecção e atração de novas empresas. Essa condição poderia auxiliar em uma sinergia favorável ao desenvolvimento (Entrevistado14, INDI, 2016).

A articulação é fundamental para enxergar o estado de uma forma diferenciada. A composição entre Codemig, BDMG e Seplag fortalece o estado enquanto articulador do desenvolvimento. Esse arranjo institucional poderá fortalecer uma visão mais global e articulada entre os atores, facilitando o processo de desenvolvimento e também da internacionalização da economia mineira (Entrevistado 23, SEPLAG, 2016).

A intersectorialidade das instituições é fundamental para coordenar ações conjuntas e com sinergia em prol do desenvolvimento. Os arranjos institucionais geram compartilhamento de objetivos e planos, diminuindo a resistência dos demais agentes, pelo peso, poder de atuação e articulação que o arranjo institucional tem (Entrevistado 22, Fundação João Pinheiro, 2015).

Os planos são construídos concomitantemente, enquanto a Fundação João Pinheiro estava construindo o PMDI, nós aqui estávamos trabalhando o nosso planejamento. Todo mundo com pouco tempo. Então na minha visão falta conversa, a gente fez entrevistas com a Codemig, Cemig e outros parceiros da rede de desenvolvimento do Estado, mas falta mais projetos integrados. O arranjo institucional pode contribuir para essa integração e para o avanço da discussão do desenvolvimento (Entrevistado 6, BDMG, 2016).

Os arranjos institucionais podem contribuir para viabilizar ações concretas que contribuem para o desenvolvimento local. No entanto para se efetivar tal sugestão a relação entre essas instituições deve ser aprimorada, como se observa na fala do entrevistado quando relata a necessidade de projetos integrados. Inclusive como vimos anteriormente há uma necessidade de melhorar a articulação entre governo municipal e

governo estadual. Reconhece-se também a necessidade de uma Prefeitura com condições para sinalizar a direção para o desenvolvimento local e algumas evidências mostram dificuldades entre as secretarias, com os recursos e com a comunicação.

As parcerias institucionais podem promover a articulação tão mencionada pelos entrevistados e contribuir para a formação de um arranjo institucional futuro, pois a experiência destas parcerias indica condições de integração de projetos e ações. Os depoimentos sobre as parcerias interinstitucionais são apresentadas a seguir.

O Banco na parte de desenvolvimento local, as parcerias que a gente têm é com os correspondentes bancários, com a Fiemg a gente usa toda a rede de correspondentes, eles trabalham os produtos financeiros do Banco, o Sebrae quando eles fazem financiamento, eles são convidados a fazerem cursos do Sebrae, com o INDI a parceria é muito forte, porque o INDI traz as empresas para gente. As cooperativas agropecuárias são parceiras. Existem esses parceiros e correspondentes, mas não de uma forma integrada e com governança e com os demais entes do estado e trabalhando com um projeto estruturador (Entrevistado 6, BDMG, 2016)

Tem uma visão enganadora, ela engana, da capacidade do Estado, acaba que é até um dificultador. Quando pensa no estado, tem muito imposto, é uma falácia, tem estudos que mostram que não é a carga tributária que é o problema. Então quando entra a história da articulação, aí melhora muito, porque aí o Estado tem elementos, tem capacidade de entrar e ajudar e ser até um avalista mesmo. Mas às vezes o discurso é muito ruim, abaixar imposto, retirar imposto, não é muito o que vai acontecer nesse momento. Agora a articulação, essa visão das parcerias locais, intersetorialidade entre as instituições, compõe um pouco esse papel do Estado, com o Estado estando junto, como articulador e com parcerias nas ações (Entrevistado 23, SEPLAG, 2016).

Sem o Estado não tem como ter desenvolvimento, onde o Estado esteve com saúde, educação, há possibilidades. Onde esse Estado não esteve é bem mais difícil. Onde o Estado está há normas, há impostos e taxas, então o Estado não é cem por cento responsável pelo desenvolvimento local, mas ele cria a ambiência, ele é o indutor principal e a partir daí é possível as instituições entrarem e desenvolverem ações. A parceria entre os atores é fundamental, porque senão todas as instituições entram, havendo sobreposição de ações, com muito investimento, muitas ações para um retorno de efeito pequeno e pontual. Mas existem dificuldades de parcerias devido a visibilidade de que o Sebrae tem recurso, então isso acaba sendo, às vezes, um dificultador, porque querem a parceria do Sebrae, mas com recursos e não necessariamente com projetos e know-how (Entrevistado 2, SEBRAE, 2015).

A gente tem as parcerias bilaterais, instituição com instituição, parceria de pesquisa com a UFMG, com o observatório metropolitano, à medida que vai surgindo as oportunidades, vai-se firmando novas parcerias, por exemplo, a parceria com o CREA na parte de suporte do planejamento da mobilidade, inclusive trazendo equipamentos, softwares, com o grupo de discussão deles também, parceria com a Fundação João Pinheiro para fazer pesquisa, por exemplo, agora vamos fazer uma pesquisa sobre transposição de cargas na região metropolitana, então essas parcerias fortalecem a governança, temos vários termos de cooperação. À medida que se tem essas parcerias, a Agência também vai pedindo espaços, cavando participação em fóruns, debates como por exemplo o Fórum da micro e pequena empresa (Entrevistado 12, Agência RMBH, 2016).

É possível identificar através das entrevistas que as parcerias são formas baseadas nas interações e no reconhecimento de interdependências, que pelas sinergias criadas podem promover resultados otimizados. Como salienta Rhodes (1996) os atores públicos e privados têm as informações e conhecimentos para resolver problemas complexos, dinâmicos e diversificados, mas nenhum ator possui habilidades para resolver sozinho ou isoladamente. Assim as parcerias público-privadas, auto e co-regulação e gestão conjunta de empreendimentos são muito utilizados. Os depoimentos confirmam essa afirmação e foi percebido um certo consenso entre os entrevistados. A Agência RMBH possui parcerias interessantes que podem subsidiar a reflexão e a proposição de políticas para a metrópole, ao mesmo tempo em que pode favorecer o aumento da legitimidade e seu reconhecimento no processo de desenvolvimento local.

Há um entendimento por parte dos entrevistados que o desenvolvimento local do município de Belo Horizonte passa por uma referência importante que é o reconhecimento da região metropolitana, dos municípios vizinhos e seu entorno. Assim as ações das instituições devem ser pautadas na melhoria de estruturas que potencializem e viabilizem as iniciativas que incorporem a região metropolitana. Pensar o desenvolvimento local da cidade de Belo Horizonte sem incluir seu entorno é assumir um plano fadado à incompletude. Existem muitos problemas comuns e que não são possíveis de serem resolvidos isoladamente, é o caso da mobilidade urbana, recursos hídricos, meio ambiente, saneamento, segurança, educação, saúde.

Portanto, assumir um desenvolvimento local significa pensar a metrópole e isso implica em políticas públicas integradas, planejamento interdependente dos municípios do

entorno, formas colaborativas entre instituições e entre os municípios. A seguir, como os atores institucionais pensam e refletem sobre essa temática:

Eu vejo o seguinte, têm vários marcos aí do ponto de vista de pensar o desenvolvimento. Se pegar um histórico aí de desenvolvimento, na década de 70 havia o Plambel, já uma tentativa de pensar o desenvolvimento não apenas local, mas de haver essa integração, o pensamento nessa época era voltado para o desenvolvimento da região. Havia uma tentativa de pensar o desenvolvimento não só local, mas da região. Depois houve uma interrupção que as agências foram desativadas. Com a constituição de 1988 e o arrefecimento das agências, passou-se a pensar mais o local e depois a partir de 2009 que se efetivou em Minas Gerais, uma lei complementar para pensar o metropolitano, a partir daí, a Prefeitura de BH passou a ter uma visão mais geral, articulada e do entorno. Belo Horizonte a partir de 2009 até 2011 fica muito voltado para elaboração do PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (Entrevistado 18, Secretaria de Planejamento, Prefeitura de Belo Horizonte, 2016).

É importante também identificar e a gente tem feito isso aqui que é buscar os diversos atores, então não adianta o município achar, se não tem os outros atores achando também. Vamos sentar, vamos negociar, vamos combinar. Então quando você participa de uma decisão de um determinado vetor sendo desenvolvido, você não pode ficar a reboque desse processo, que muitas vezes é induzido pela iniciativa privada. O município tem que se posicionar e vai ter que se posicionar com o município vizinho, com o estado, então tem a relação interfederativa, por isso esse recorte é muito importante dentro do município, é uma mudança conceitual, tem sido trazida para ser discutida dentro do nosso plano e a Prefeitura tem que adequar nessa escala de atuação, município vizinho, conurbado, e você vai fazendo esse efeito pedrinha na lagoa. É uma mudança importantíssima nos últimos anos. Um olhar sobre Belo Horizonte e todo o seu entorno. O Projeto Rodadas Metropolitanas também tem buscado ampliar essa discussão (Entrevistada 19, Secretaria de Planejamento, Prefeitura, 2016).

Primeira coisa que eu queria falar para você é que cada vez mais essa coisa do desenvolvimento local, cada vez mais eu acho que tem alguns itens de desenvolvimento sustentável, a questão ambiental, questões sociais que eles são praticamente impossíveis de terem políticas públicas eficazes no município. É necessário processos mais integrados de ação para o desenvolvimento. São processos para mim muito mais factíveis, eficazes se a gente pensar no regional. E aí o nível regional, a questão da regionalização é muito importante para o desenvolvimento. Do ponto de vista econômico, hoje existe uma rede de cidades, pensar o desenvolvimento econômico social, por exemplo, de Montes Claros, de Pouso Alegre não é possível sem pensar na região que envolve essas

ciudades. *Aí a gente podia falar de saúde, hospitais regionais, segurança centros de pesquisa, educação que tudo vincula entre os municípios.* Quando a gente pensa na questão ambiental, talvez seja o mais clássico, é impossível você dentro de um município trabalhar a questão do saneamento da água, sem abordar a questão da bacia hidrográfica. *Então assim, fico cada vez mais convencido, por exemplo, nessa legislação nova que determina os municípios o controle do seu solo, seja urbano, seja rural, se os municípios vizinhos não fizerem um diálogo regional, eles não conseguem dar um passo a frente nesse tema. O pensamento regionalizado é inicial e básico e muito importante, inclusive mostrar os gestores que a questão regional é absolutamente central nessa questão do desenvolvimento* (Entrevistado 17, CMBH, 2016).

Não existe hoje condições do governo se colocar como um agente indutor de forma isolada, a economia tem uma velocidade própria, a economia hoje é diferente, os setores são muito mais dinâmicos, tem setores que já estão gerando renda, emprego, gerando serviços e não temos ainda um estudo completo sistematizado sobre eles, por exemplo, os startups. Não houve tempo de o conhecimento ter sido consolidado sobre isso. *Então dada à complexidade desse tema desenvolvimento local é importante aproximar as pessoas, aproximar as experiências e o conhecimento que existem pra que um grupo mobilizado possa apontar os caminhos,* então, por exemplo, a *Agência Metropolitana fez o macrozoneamento e é um plano que precisa ser comprado entre aspas pelos governos municipais,* pelas empresas e pela sociedade. *Se a sociedade de Mário Campos não conhecer o macrozoneamento e aceita-lo como uma estrutura para que eles possam trabalhar sobre isso, todo esse investimento foi perdido.* E toda aquela área de influência de Mário Campos que pode ser pequena na metrópole, mas é relevante em termos populacionais, você vai ter impactos negativos, se todos os municípios vizinhos estão seguindo o macrozoneamento e Mário Campos não, a área de fronteira dele todo e um pouquinho de influência nos outros municípios podem ser negativamente impactados porque eles vão fazer propostas que vão contra o que está sendo pensado nos outros municípios e ele se perdeu, é o porque do planejamento. *Então nesse sentido o Estado tem feito trabalhos interessantes na parte de metrópole, mas ele é um orientador* (Entrevistado 10, Instituto Horizontes, 2016).

Com essa proposta agora do governo do Estado de Minas Gerais dos territórios de desenvolvimento, a gente tem uma outra expectativa também que realmente com o Estado assumindo mais essa política de desenvolvimento dos territórios a partir da aglutinação, da interlocução das forças, a própria Região Metropolitana, ela ganha uma dimensão diferente em termos de status dentro do Estado porque você tem uma história dessas tentativas, dessas articulações. *Então tem essa previsão, essa expectativa, que ela ainda não se efetivou,* de um trabalho mais amplo na região metropolitana e a gente tem outros instrumentos que a gente vai galgando e uma primeira atribuição de fato que a instituição metropolitana tem, diz respeito ao planejamento territorial, por força de

lei, aí a gente tem um poder de polícia, diz assim o que deveria ser uma ação de governos colaborativos, a gestão metropolitana, o conceito dela parte dessa questão da colaboração, mas essa colaboração acaba não se efetivando a gente tem nessa coisa da organização territorial, uma ação mais efetiva, porque você tem um poder de polícia diferenciado, então na organização territorial o Estado através da Agência tem um poder de deliberar sobre os novos loteamentos propostos e também os Planos diretores municipais, o próprio Ministério Público vem nos ajudando nisso, nos cobrando, cada município que altera sua legislação, vai fazer seu Plano diretor o Ministério Público cobra do estado através da Agência essa responsabilidade de acompanhar por se tratar de um território metropolitano e na parte dos loteamentos a Agência tem esse poder de dizer não ou de dizer sim e além de dar anuência, dar liberação, tem também o poder de fiscalização, esse é um primeiro instrumento que é importante e a gente parte daí para fazer as outras articulações (Entrevistado 12, Agência RMBH, 2016).

E também a gente tem que tomar muito cuidado, vou falar de Minas Gerais porque a gente pensa no governo como uma coisa só, mas na hora que você vai conversando com as pessoas... você tem o macrozoneamento e graças a Deus eles levaram em conta o Masterplan da Secretaria de desenvolvimento econômico, mas é algo que precisava ter sido uma coisa mais integrada. A Cemig, a Copasa, esse pessoal tinha de ter sido contemplado no macrozoneamento, mas enfim tem o macrozoneamento lá e agora a gente precisa colocar os outros atores para aceitarem esse macrozoneamento e organizarem os seus investimentos, seus projetos para que esse macrozoneamento seja implementado (Entrevistado 10, Instituto Horizontes, 2016).

Como evidenciado por Fauré e Hasenclever (2005) existe uma dificuldade em ações restritas apenas ao município. Os problemas como as soluções envolvem os municípios do entorno, especialmente em se tratando de uma região metropolitana e, portanto as ações em favor do desenvolvimento demandam um aparato institucional além-fronteiras, ampliando do local para o regional, entendido aqui como metropolitano.

As ações intermunicipais, por meio de iniciativas acordadas entre as Prefeituras e as instituições são fundamentais. As entrevistas demonstram essa visão por parte dos atores institucionais, entretanto percebe-se dificuldades operacionais relacionadas à efetividade das ações. Como colocado pelos próprios entrevistados há uma expectativa de um trabalho com uma dimensão metropolitana, mas que ainda não se efetivou.

Foi evidenciado também que o Estado enquanto orientador tem realizado trabalhos que envolvem os outros municípios elencando prioridades como a lei do uso e ocupação do

solo, coleta seletiva do lixo, destino do lixo hospitalar, que é fruto de ações eleitas pela Agência RMBH e pelo Conselho Metropolitano com base no Plano Metropolitano, mas de fato não houve o envolvimento de todos os municípios para sua elaboração. Então, agora no momento da implantação tem que existir uma mobilização para que os municípios do entorno possam aceitar e assumir esse trabalho. Estas questões podem gerar novos problemas ou mesmo não gerar o efeito desejado e esperado por dificuldades com os municípios vizinhos. O local e a metrópole se misturam em muitas ações promovidas seja pelo Governo estadual, seja pela Prefeitura, mesmo no âmbito de uma ação municipal. Por exemplo, a questão da mobilidade urbana gera reflexos no espaço metropolitano, isso se estende para saúde, educação, destinação do lixo hospitalar, meio ambiente, dentre outros. Outro exemplo é o Macrozoneamento que na prática define as zonas de interesse metropolitano com suas oportunidades e fragilidades. O programa poderia ter mobilizado mais instituições e municípios, o que não foi feito e atualmente demanda uma articulação pós-programa na tentativa de implantá-lo, o que mais uma vez evidencia o distanciamento entre planejado e executado e a comunicação frágil.

Enquanto ações do Estado e do poder local, percebeu-se que a partir do PDDI-RMBH, a Agência RMBH e o Conselho Metropolitano definiram três prioridades: mobilidade como questão estruturante, saneamento e organização territorial, como já mencionado. A partir disso, a Agência Metropolitana tem realizado reuniões com os municípios e instituições como BHTrans, Copasa para elaborar as ações e como implementá-las. O poder público local tem realizado as Rodadas Metropolitanas a partir do Plano Estratégico BH-2030 com a participação dos municípios, instituições, empresários, universidades para elencar as prioridades. Entende-se que a Política Pública tem se alimentado das reflexões realizadas nos Planos, mas não foi percebido que as ações já estejam em andamento. O distanciamento entre planejamento e ação é novamente constatado.

Uma preocupação foi perceber na visão institucional quais são os principais desafios para Belo Horizonte assumir uma agenda de desenvolvimento local. Os depoimentos apontaram para questões importantes como a cidade de BH assumir uma nova orientação como centro indutor de desenvolvimento, como disseminador de tecnologia,

centro de serviços para indústria, referência e excelência em serviços de saúde, educação.

Outra proposição importante foi o município melhorar e estreitar seus projetos e programas com os municípios do entorno, compreendendo que Belo Horizonte vai avançar à medida que avançar os municípios vizinhos. Também foram pontuados desafios como monitoramento dos planos de desenvolvimento, garantindo a continuidade, melhorar e fortalecer a articulação institucional, criação e manutenção de um fórum permanente de planejamento e gestão, indução de novos investimentos e redução da vulnerabilidade social. A seguir, os depoimentos são apresentados:

Se Belo Horizonte não ajudar os municípios da região metropolitana a se envolverem em transporte público de qualidade, nós vamos ter gargalos em toda a área de borda de Belo Horizonte. Então, a Prefeitura de Belo Horizonte já está entendendo isso, mas precisa avançar mais e compreender que a cidade vai ser tão boa quanto forem os municípios de região metropolitana. Esse é um ponto importante. Um segundo ponto é que Belo Horizonte pode ser um centro indutor de desenvolvimento, mas vamos dar um exemplo, o caso das UMEI'S, Belo Horizonte fez uma PPP para construir 42 escolas, e é um modelo que está se mostrando interessante para desenvolver um programa de educação infantil de qualidade, obras bem feitas operacionalmente eficazes, mas o que está acontecendo, muitas pessoas estão saindo de municípios limítrofes, para vir para Belo Horizonte para morar aqui perto de uma área onde o filho possa estudar em uma UMEI. Então você está fazendo um movimento que não é desejável, você não quer que as pessoas venham para cá, você quer que as pessoas saiam daqui. Então você precisaria ajudar outros municípios a criarem essa PPP, essa tecnologia precisa ser disseminada. Então nesse sentido, Belo Horizonte pode ser um indutor e ela pode oferecer tecnologias que ela usa dada a capacidade dela, da Prefeitura, do recurso, isso precisa ser disseminado para que a Prefeitura que tem menos recursos façam esse salto. Não preciso desenvolver uma tecnologia, deixa eu usar o que Belo Horizonte faz e trago para minha realidade e aqui eu vou simplesmente adaptar. E outro ponto também é a questão da vocação, Belo Horizonte precisa entender a sua vocação, Belo Horizonte não é uma cidade industrial, às vezes a gente vai em alguns fóruns e a gente vê...aí se continuar desse jeito eu vou ter que levar minha indústria para Sabará ou para Juatuba....leve, Belo Horizonte não é cidade para você ter indústria, se for uma indústria limpa e alta tecnologia, mas não faz sentido. Belo Horizonte precisa entender que ela é uma área de serviços, consultorias, empresas de designers, empresas de publicidade, empresas de serviços financeiros, de tecnologia, tudo isso naturalmente vai ser atraído para Belo Horizonte, as empresas precisam de mão de obra qualificada, precisam estar perto de organizações de ensino (Entrevistado 10, Instituto Horizontes, 2016).

Esse processo que está sendo construído na região metropolitana ele é longo, é histórico, mas ele é desafiador, instigante, está vivo, e é um processo que pertence a muita gente. Na minha concepção o grande desafio é o monitoramento. Agora tem um fator importante para a permanência desse assunto vivo na comunidade, é o fato da Universidade Federal de Minas Gerais estar envolvida na elaboração do trabalho e isso faz como que o projeto permaneça vivo e é um grande fator também de ter uma visão crítica. Governo, sociedade civil e universidade. Então assim, o monitoramento é fundamental para o desenvolvimento (Entrevistado 17, CMBH, 2016).

Uma coisa importante nessa linha do desafio para desenvolvimento local é uma questão da governança. A demora entre a aprovação dos projetos e a liberação dos recursos para implantação isso é um desafio complexo. Isso envolve a questão de comunicação e de monitoramento (Entrevistado 18, Secretaria de Planejamento, Prefeitura de Belo Horizonte, 2016).

O desafio é ter a clareza das necessidades da população conjugado com a clareza da capacidade do Estado. Esse é o maior desafio. Cada ator sozinho possui seus limites, portanto o Estado como articulador é possível pensar um desenvolvimento mais integrador (Entrevistado 23, SEPLAG, 2016).

Para Belo Horizonte assumir uma agenda de desenvolvimento local, um dos principais desafios é garantir a compatibilidade entre as necessidades da sociedade e a capacidade do Estado. As prioridades diante de um leque de propostas e otimização do orçamento é fundamental. Outra questão que apareceu com frequência nas respostas é o acompanhamento das ações que pode garantir um processo de desenvolvimento de longo prazo, não somente ações pontuais e localizadas.

Outro desafio apontado e bastante significativo diz respeito à identificação para um direcionamento dos investimentos em Belo Horizonte, essa questão passa por uma releitura contemporânea da vocação, necessidades e oportunidades do município e um entendimento de como potencializar seu papel de indutor de desenvolvimento da região. As instituições como o BDMG e a Codemig já estão com propostas de atuação nessa linha.

Nos comentários finais, os entrevistados destacaram a necessidade de criação de indicadores para mensurar as ações. A integração e participação ainda limitada da sociedade, empresas e municípios do entorno foi uma proposição salientada. A limitação de recursos para operacionalização e gerenciamento das ações também foi mencionada como um gargalo no processo de desenvolvimento local. A rotina institucional diversa e complexa, dificultando a criação de uma agenda comum para o desenvolvimento foi enfocada. Evidenciou-se também o acesso à informação e comunicação ineficaz por parte das instituições públicas e privadas.

É possível perceber que no caso de Belo Horizonte e sua região metropolitana há uma dificuldade na adoção de um modelo de gestão que seja consenso. Apesar do arranjo metropolitano, existem gargalos na rotina administrativa, na priorização das ações. Isso demanda uma maior integração das instituições, uma agenda comum de trabalho e a participação da população que não estão totalmente ajustadas.

Surgiu também nesse item uma questão bastante pertinente e que foi proposta pelos entrevistados durante a pesquisa. A questão é: como seria uma proposta de desenvolvimento local? Para Vale (2002) uma agenda de políticas públicas para desenvolvimento da RMBH deve contemplar uma agenda inclusiva e uma agenda competitiva.

A agenda inclusiva deve considerar, segundo Vale (2002, p.152):

- **A esfera produtiva:** atividades profissionalizantes, formação empreendedora, difusão do microcrédito, incubadoras populares, shoppings populares, cooperativismo;
- **A esfera urbana:** provisão de infraestrutura básica e equipamentos comunitários de suporte à vida, ao trabalho, ao lazer, à cultura; regularização e incentivo à propriedade fundiária, oferta de serviços públicos descentralizados, habitação, segurança, acessibilidade;
- **A esfera sociocultural:** complementação de renda evitando a dissociação renda/trabalho, provisão de bens coletivos de saúde, educação, saneamento, sustentabilidade, autoestima e estímulo ao desenvolvimento da pertinência cívica, comunitária, nacional e humana.

Quanto à agenda competitiva para a RMBH, Vale (2002) sugere que a articulação entre os atores metropolitanos possa privilegiar: o desenvolvimento sustentável com alcance aos limites ecológicos, ao manejo ambiental e especificidades culturais; a ampliação da capacidade competitiva através dos arranjos produtivos inovadores, maior integração as economias nacionais e internacionais e melhoria crescente e continuada do espaço público especialmente na saúde, cultura, educação, lazer, transportes e habitação.

Os trechos de entrevistas a seguir demonstram uma proximidade entre a agenda proposta por Vale (2002) e a visão dos entrevistados:

Belo Horizonte vai ser influenciada pelo seu entorno, *Belo Horizonte precisa entender que o desenvolvimento dela será o desenvolvimento da metrópole*, então não adianta Belo Horizonte pensar que precisa concentrar os recursos dentro do município e isso vai trazer desenvolvimento, porque não vai. *Então Belo Horizonte além de ser indutora de desenvolvimento por ter capacidade de consumo, pode ser um centro de serviços*. Então esse é o papel dela. Belo Horizonte precisa criar um centro de serviços de tecnologia, design, prototipagem, startups, de pesquisa de mercado. *A questão de território precisa ser melhor entendida pelos atores, porque a medida que se tem sinergia, há mais condições de retornos crescentes*. Vai poder ter especializações territoriais, por exemplo, *o vetor oeste cuida muito de indústria pesada, o vetor norte vai trabalhar com a parte de setor público e indústria de alto valor agregado para exportação por avião, vetor leste vai trabalhar a parte de recursos naturais, turismo ecológico, enfim as regiões precisam entender e perceber isso*, quanto mais a gente tiver junto e cada um explorando a sua força e pode crescer todo mundo de uma forma integrada. Essa é a visão que precisa ser fortalecida e ser disseminada para os atores e instituições e estar na proposta de desenvolvimento robusta. Belo Horizonte pode funcionar como uma agregadora, concentrar recursos e se tornar um centro de oferta de serviços. Importante também é que a proposta tradicional de desenvolvimento pensa muito a parte de vocação, por exemplo, Betim é uma área industrial, então tem que desenvolver indústria, ninguém pergunta qual indústria, pra quem? Belo Horizonte por ser um centro de excelência, ela tem uma visão de mercado mais interessante, então é importante entender a tendência, por exemplo, na indústria automobilística, de fármacos, então não é olhar só a vocação, mas as possibilidades do mercado, tem que estar próximo do mercado. *Olhar o mercado e ver as possibilidades desse mercado, é fundamental para o desenvolvimento. Olhar a parte de cadeias e arranjos produtivos. A questão do desenvolvimento econômico pode melhorar e para além o desenvolvimento humano e social existe um papel importante do Estado, mas que se pense em otimização dos recursos, melhor distribuição. Por exemplo, na área da saúde a questão não é aumentar a estrutura física com construção de mais hospitais, mas distribuir melhor a rede de serviços, entre os hospitais de grande e*

média complexidade, através de um sistema de governança e inteligência (Entrevistado 10, Instituto Novos Horizontes, 2016).

Em uma proposta de desenvolvimento existe uma panaceia de que o plano de desenvolvimento local dá conta de tudo. É preciso eleger prioridades como infraestrutura, linhas de financiamento e microcrédito. Outro ponto fundamental são as ações integradas de planejamento e implementação das ações, o que é mais difícil e complexo. A questão da mobilização e participação da sociedade civil, das instituições é uma forma do plano ir para frente (Entrevistado 21, Fundação João Pinheiro, 2016).

Uma proposta de desenvolvimento necessita de um novo arranjo institucional que possa coordenar o processo, elencando prioridades dentro de grupos temáticos e promovendo sinergia entre as demais instituições. O plano deve estar integrado e necessita priorizar ações como diversificação da matriz industrial com indução de novos investimentos e novos negócios, bem como priorizar a infra estrutura em logística, saneamento básico, educação e saúde (Entrevistado 14, INDI, 2016).

Como pontos fundamentais a serem contemplados em uma proposta de desenvolvimento, os entrevistados destacaram:

- **Desenvolvimento local versus desenvolvimento metropolitano:** o desenvolvimento de Belo Horizonte está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento de seus municípios vizinhos;
- **Promoção de um conjunto de novas atividades produtivas para BH:** reconhecer Belo Horizonte como um centro de serviços ligados à saúde, serviços de tecnologia, prototipagem, startups, design e pesquisa de mercado; conjugar a vocação e as potencialidades de mercado;
- **Reconhecimento dos potenciais dos vetores:** reconhecimento das atividades e nichos de mercado dos vetores, consolidando investimentos nas especializações, favorecendo sinergia e retornos crescentes; as potencialidades dos vetores estão sendo estudadas pelo BDMG, Codemig e INDI que concordam com os setores que serão desenvolvidos nos vetores. Esse item complementa-se ao item anterior com objetivo de incentivar novas atividades produtivas para a cidade;
- **Eleger áreas prioritárias para investimento:** infraestrutura, linhas de financiamento e microcrédito, educação e saúde;

- **Parcerias entre administração pública e instituições**: melhorar o nível de articulação entre as Prefeituras locais e instituições, envolvendo o planejamento e implementação de ações;
- **Articulação interinstitucional**: aumento dos níveis de articulação interinstitucional e promoção de uma agenda comum;
- **Eleger um coordenador**: eleição de um coordenador do processo de desenvolvimento, no caso da Região metropolitana, o conselho de desenvolvimento e no caso do local, a Prefeitura.
- **Arranjo institucional**: criação de um arranjo institucional corresponsável pelo processo de desenvolvimento com objetivo de indução de investimentos e novos negócios.

É possível afirmar que a RMBH possui uma proposta de desenvolvimento? Se considerarmos o PDDI-RMBH e o Plano Estratégico de Belo Horizonte – 2030, pode-se afirmar que sim. Tais planos estão afinados com a proposta apresentada por Vale (2012). A questão da criação de um arranjo institucional é uma sugestão dos entrevistados que poderá alavancar novos investimentos e novos negócios, se consolidada.

Faz-se necessário atentar para a fraca cooperação e articulação frágil entre os atores locais entrevistados, mesmo nas instituições onde se constata a presença de parcerias. Outra questão é a importância da harmonização entre os poderes estadual e municipal, porque o desenvolvimento local como o desenvolvimento metropolitano em Belo Horizonte são complementares, portanto, depende das políticas decididas nas duas instâncias. A fragilidade de estrutura de governança responsável por reunir diferentes projetos e as diferentes instituições é preocupante. O fortalecimento da legitimidade da Agência de Desenvolvimento da RMBH é primordial porque exerce um papel de criação de sinergia, cooperação e parceria, inclusive para que o planejamento tenha condições de ser executado.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS E AGENDA PARA NOVOS TRABALHOS

A relevância da discussão sobre desenvolvimento local e políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento constitui-se nos dias atuais como a grande tônica na busca da definição de novos rumos para os municípios brasileiros, principalmente diante das complexidades relacionadas aos níveis de desigualdade, pobreza, níveis crescentes de desemprego, fragilidade econômica, problemas ambientais graves. Tais questões se apresentam no dia a dia das cidades e se tornam difíceis de serem resolvidos.

A pesquisa visou compreender o papel das instituições como fator de desenvolvimento no município de Belo Horizonte. Buscou-se analisar as iniciativas de desenvolvimento local das instituições investigadas, verificando o grau de inter-relação entre os atores institucionais. Observou-se, ao longo da presente pesquisa que o caso de Belo Horizonte é singular, já que é parte de uma região metropolitana composta por 34 municípios. Alguns com um alto grau de interação e outros que pela própria distância geográfica apresentam frágeis relações com a capital, entretanto, no conjunto todos influenciam e sofrem influência por estarem inseridos em uma região metropolitana.

Percebeu-se a partir do percurso teórico adotado e pelas pesquisas realizadas com as instituições que o enfrentamento dessas questões não se viabiliza estritamente no âmbito municipal, mas demanda esforços de um processo que envolva os municípios do entorno com um planejamento e gestão integrados. Neste sentido, coloca-se a relevância do processo de desenvolvimento local e das políticas públicas de desenvolvimento local em âmbito metropolitano. É necessário que os planos de desenvolvimento local se integrem e se articulem em um plano metropolitano que se apresenta como o norteador do processo. Portanto, pensar o desenvolvimento local de grandes cidades significa pensar a metrópole. Dessa forma, optou-se por abordar o desenvolvimento local com ênfase em Belo Horizonte, mas assumindo a região metropolitana e considerando as iniciativas, os programas, os planos e as experiências que envolvem essa questão. De fato, ao longo da pesquisa de campo, os depoimentos mencionaram o desenvolvimento metropolitano a partir do seu centro que é Belo Horizonte. O local e a metrópole são complementares, sendo necessário avançar na discussão em conjunto, integrando o local e a metrópole para desenvolver uma análise do caso estudado.

Como objetivo geral buscou-se analisar o papel das instituições públicas e privadas no desenvolvimento local de Belo Horizonte e sua região metropolitana. O objetivo específico compreendeu: analisar as iniciativas de desenvolvimento local das instituições investigadas, verificando o grau de inter-relação entre os atores institucionais.

As instituições pesquisadas estão envolvidas em processos de desenvolvimento local e metropolitano na formulação, elaboração ou implementação de políticas públicas de desenvolvimento local. A rigor nem todas participam das três etapas no que se referem às políticas públicas, mas pelo próprio nicho de mercado que atuam, sempre participam ativamente em alguma etapa. A pesquisa teve como foco principal os depoimentos dos informantes-chave das instituições que se dispuseram a responder a um roteiro de entrevistas pré-elaborado, mas tiveram ampla liberdade de acrescentar temáticas que julgassem importantes à medida que todos os entrevistados têm ampla vivência com os assuntos em pauta, portanto as experiências e o notório conhecimento foram relevantes para o enriquecimento do trabalho.

Ao longo da pesquisa, os objetivos se cumpriram como conhecer as instituições, seus respectivos programas e projetos e como estes se relacionam com o desenvolvimento local e metropolitano, além disso, como as instituições se inter-relacionam. Destaca-se que o debate sobre desenvolvimento local e metropolitano estão presentes na atualidade e são alvo de importantes decisões por parte do governo municipal e estadual mineiro.

Foi possível perceber que o Plano de Desenvolvimento Metropolitano e o Plano Estratégico de BH tiveram forte compromisso de um levantamento e compartilhamento de dados e informações fidedignos e que retratam a realidade atual. Pautaram-se por reconhecer a interdependência entre os municípios da RMBH, buscando respeitar a autonomia e as diversidades dos locais, ao mesmo tempo em que buscaram propostas de políticas públicas que gerassem resultados metropolitanos. São consideradas duas iniciativas importantes no cenário do desenvolvimento local e são reconhecidas pelas instituições.

Percebeu-se uma unanimidade por parte dos entrevistados em reconhecer a importância do tema desenvolvimento local para a gestão e planejamento bem como para a

construção de uma proposta articulada e coerente de políticas públicas de interesse comum na RMBH. É perceptível um engajamento das instituições no processo de desenvolvimento local, seja como participante ativa de iniciativas lideradas pelo poder público local como no caso dos trabalhos acima mencionados, seja nos seus próprios planos de ação estratégicos em que é necessário conhecer a realidade local com objetivo de desenvolver novos produtos e serviços.

A análise da pesquisa permitiu elucidar também que os processos recentes de desenvolvimento Belo Horizonte e sua região metropolitana a partir da iniciativa das instituições públicas, apesar de serem reconhecidos como trabalhos robustos, são ainda pouco utilizados pelas instituições. Isso se deve à própria dificuldade de integração e inter-relação institucional, e problemas de comunicação. Foi identificado um afastamento entre o poder público local e o poder público estadual. Não há um conhecimento mútuo das partes sobre os planos e ações desenvolvidos. Além disso, a própria questão política dificulta uma integração. As instituições privadas, por outro lado, também atuam de forma isolada, baseada em seus próprios planos, o que gera sobreposição de iniciativas, comprometendo a efetividade de ações voltadas para o desenvolvimento. A dificuldade histórica das instituições em trabalhar uma agenda comum de projetos e ações resulta muitas vezes em ações pontuais e de curto prazo.

Há um reconhecimento por parte das instituições da necessidade de coordenação do processo de desenvolvimento local e metropolitano que é creditada principalmente à Agência de Desenvolvimento Metropolitana e ao Conselho Metropolitano de Desenvolvimento. Essa percepção é coerente com o papel destinado aos governos estaduais de indutores da cooperação intermunicipal na solução dos problemas metropolitanos. Entretanto, a própria Agência Metropolitana na prática ainda está conquistando sua posição neste cenário e precisa se consolidar e ser reconhecida enquanto coordenadora desse processo. A Prefeitura também é reconhecida como importante no que tange às características particulares de Belo Horizonte. Mas seus trabalhos são pouco integrados e reconhecidos, tem pouco conhecimento dos trabalhos no nível estadual, necessitando se tornar mais ativa no processo.

A despeito dessas iniciativas, evidenciou-se que a capacidade do Estado mineiro em ser indutor de desenvolvimento está muito reduzida, principalmente quanto aos recursos

financeiros, portanto o papel de coordenação precisa ser resgatado principalmente pautado no planejamento e na otimização dos processos. Além disso, a integração que também foi considerada um ponto fragilizado deve ser alavancada como forma de conduzir as ações com efetividade, aproximando o planejado do realizado.

A integração e a coordenação do processo de desenvolvimento são limitações assumidas pelos entrevistados que reconhecem que tais dificuldades podem gerar entraves na implementação das ações. A integração entre as instituições e o governo local e estadual ainda é tímida. Existem ações como participação em eventos, reuniões para apresentação de planos, mas que na maioria das vezes não gera novas ações. Da mesma forma, dentro do próprio governo local e estadual a integração ainda se faz necessária. A execução das ações é lenta e pode não se efetivar integralmente. Diante dessas dificuldades, a continuidade do processo fica comprometida. O enfrentamento dessa questão se dá a partir da pró-atividade do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano e da Agência Metropolitana. Essas instituições podem conduzir parcerias que estimulem as ações compartilhadas e dirimir conflitos em função da não participação dos planos, fraca comunicação, ou mesmo devido às dificuldades em priorizar as ações.

A participação da população no processo de desenvolvimento local é reconhecida e adotada tanto nos trabalhos já comentados, como também as instituições buscam ouvir os cidadãos no que se refere ao planejamento e a oferta de novos produtos e serviços. Nas instituições públicas os canais com o cidadão se dão através dos fóruns regionais, das oficinas e consulta pública através do site. Nas instituições privadas os canais com o cidadão se dão através de consulta pública através do site e reuniões com seu público-alvo.

Evidenciou-se que o governo local e estadual estão imbuídos, no sentido de melhorar o nível de governança. A criação dos fóruns temáticos e a elaboração do planejamento com oficinas com a participação popular se tornam ações importantes, paralelamente a tentativa de estreitar parcerias são responsáveis por um melhor direcionamento das políticas na promoção do desenvolvimento em Belo Horizonte e região metropolitana.

A influência das políticas públicas nas instituições é percebida, principalmente em instituições com grande proximidade à gestão pública, como o caso do BDMG, INDI,

CODEMIG, Fundação João Pinheiro, Agência de Desenvolvimento Metropolitano, Conselho Metropolitano. Essas instituições balizam o seu planejamento estratégico, seu conjunto de ações no Plano de governo e no planejamento de políticas públicas. Geralmente a partir da definição de áreas de atuação, os programas e projetos são repensados. Entretanto, a influência das instituições nas políticas públicas não foi claramente percebida. Cada instituição trabalha o seu planejamento isoladamente e visam atender especificamente a demandas pré-definidas. As demais instituições tem uma participação à medida que conhecem as carências e necessidades de seu público alvo como a FIEMG com seus associados da indústria, o SEBRAE representando os interesses das micro e pequenas empresas.

As instituições pesquisadas possuem experiência em estudos de desenvolvimento local e possuem autonomia, capacitação técnica e recursos para tanto. As parcerias são ainda escassas e atendem aos objetivos de otimização de custos e promoção das ações. Essa autonomia acaba muitas vezes por gerar sobreposição de ações, ações de curto prazo, projetos não complementares, sendo destacadas como as maiores dificuldades enfrentadas para execução de suas iniciativas específicas.

Como principais desafios para Belo Horizonte diante de uma agenda de desenvolvimento local destacou-se a compatibilidade entre as necessidades da sociedade e a capacidade do Estado na busca de otimização do orçamento, o monitoramento dos Planos estratégicos de desenvolvimento e identificar novas oportunidades de investimentos em Belo Horizonte. Essa questão passa por uma releitura da vocação, necessidades e oportunidades do município e sua influência nos municípios vizinhos.

Entretanto, existem ações que podem promover melhorias no processo de desenvolvimento e garantir a continuidade das ações, foco de muita preocupação e considerado atualmente um grande desafio. Dessa forma, apresentam-se algumas sugestões como forma de contribuir para o processo já instalado na RMBH. Algumas das sugestões coincidem com as propostas das instituições durante a reflexão da proposta de desenvolvimento.

- Promover parcerias e aumento dos níveis de articulação interinstitucional para promoção de uma agenda comum a partir do PDDI-RMBH e Plano estratégico

de Belo Horizonte -2030. Dessa forma, cada instituição possa dentro de sua área de atuação compor uma agenda de ações complementares, criando um efeito de reciprocidade e sinergia;

- Priorizar investimentos em infraestrutura, mobilidade, linhas de financiamento e microcrédito, educação e saúde;
- Reconhecimento das atividades e nichos de mercado dos vetores, conforme os Planos, consolidando investimentos nas especializações, favorecendo complementariedades e retornos crescentes;
- Melhoria do nível de articulação entre as Prefeituras locais e instituições, incluindo a Agência Metropolitana e o Conselho Metropolitano de forma a criar uma rede de desenvolvimento;
- Criação de um arranjo institucional corresponsável pelo processo de desenvolvimento com objetivo de indução de investimentos e novos negócios;
- Promover ações de capacitação da comunidade para uma maior participação no processo de desenvolvimento, melhorando o nível de diálogo e ampliando as condições de fiscalização e cobrança das ações do governo local;
- A criação de um núcleo do desenvolvimento local com função de promoção de debates, ciclo de estudos, acompanhamento dos indicadores de desenvolvimento local e integração interinstitucional.

Foi possível perceber ao longo da trajetória da pesquisa que as instituições públicas e privadas contribuem para o processo de desenvolvimento local/metropolitano. É um processo em andamento que possui vários indicadores positivos como o Sistema de Gestão Integrada, o PDDI-RMBH, o Plano estratégico de BH, as instituições sensíveis ao processo, entretanto há uma longa jornada e vários pontos a serem melhorados como a governança pública, a inter-relação entre as instituições, a escolha das prioridades de forma a realmente converter o plano em ação.

A presença e a participação ativa das instituições podem promover um ambiente com maiores condições para o enfrentamento das dificuldades e a construção do processo de desenvolvimento local/metropolitano duradouro e legítimo.

Como agenda para novos trabalhos pode-se propor a realização de pesquisas em outros segmentos como empresas, associações, cooperativas, ONGS, Universidades e Faculdades de forma a expandir a visão sobre o processo de desenvolvimento na RMBH. Seria interessante ainda realizar a pesquisa nos demais municípios da região metropolitana, conhecendo as várias dimensões do processo de desenvolvimento local/metropolitano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANA- RMBH. Disponível em www.agenciarmbh.mg.gov.br/ Acesso em 20 de agosto de 2016.

ABREU, M. F.; GARCIA, M. M. F. Planejamento Participativo Regionalizado (PPR) – Ampliando a participação popular em Belo Horizonte – MG. In: **Democracia nas cidades e as grandes transformações urbanas: XII Conferência do Observatório Internacional de Democracia Participativa**. Adriana Furtado (Org.). Porto Alegre, Observatório da Cidade de Porto Alegre, Secretaria Municipal de Governança Local, 2015. 300p.

ALBUQUERQUE, F. **Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico: uma resposta às exigências do ajuste estrutural**. Caderno do ILPES – Instituto Latino-americano e do Caribe de Planejamento econômico e social. Fortaleza: BNB, 1998, 151p.

AMARAL FILHO, Jair do. A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional. In: **Anais do XXVII Encontro Nacional de Economia – ANPEC**. Belém, 7 a 10 dez de 1999.

ANDION, C. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. **Revista Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro. v. 37, n.5, p.1033-54, set/out.2003.

ALLEBRANDT, S. L.; FILHO, C. J. M.; CERATTI, L. L. Políticas públicas sociais e de desenvolvimento local no noroeste gaúcho: percepções sobre seus impactos e limitações. In: CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; JR. J. T. S. (Org.). **Gestão Social – Aspectos Teóricos e Aplicações**. Ijuí, editora Unijuí, 2012, 456p.

ANDRADE, L. A. G. Desenvolvimento: missão de todos. In: GUIMARÃES, T. B., CUNHA, M. A. R., CHAVES, M. **Transformando o poder público: a busca da eficácia**. BDMG, Belo Horizonte: Rona Editora, 2002.

AQUINO, M. S.; GROSTEIN, M. D. Governança metropolitana e infraestrutura em São Paulo: O Desafio de conciliar interesses regionais e impacto local.,v.17, n.28, p.18-34, 2010.

BASTOS, S. Q. A. Tempo e espaço nas estratégias de desenvolvimento local: estudo de caso de Juiz de Fora (MG) In: FAURÉ, Yves-A.; HASENCLEVER, L. **Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil: diversidade das abordagens e das experiências**. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa. Edição 70, 2002.

BDMG. Disponível em www.bdmg.mg.gov.br/. Acesso em 17 de agosto de 2016

- BLAKELY, E. J.; BRADSHAW, T. K. **Planning local economic development**. Thousand Oaks, California: Sage, 2002.
- BOEIRA, S. L e VIEIRA, P. F. Estudos Organizacionais: dilemas paradigmáticos e abertura interdisciplinar. In: GODOI, C.K., MELLO, R.B, SILVA, A.B (org). **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais, Paradigmas, Estratégias e Métodos**. Editora Saraiva, São Paulo, 2006.
- BOGDAN, R. S.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto, Ed. 12º., 2003, 336p.
- BONETI, L. W. **Políticas Públicas por Dentro**. Rio Grande do Sul: Unijuí, Ed. 3ª ed., 2011. 104p.
- BRANDÃO, C. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais. Levar na devida contas as contribuições da economia políticas e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S.; (Org.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar (online)**. Salvador: EDUFBA, 2009, 312p.
- BOISIER, S. **Conversaciones Sociales y Desarrollo Regional**. Talca, Editorial de La Universidad de Talca, 2000.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, n.1. jan-mar, 1998.
- BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável: material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal**. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA. Brasília, 1999.
- CALDAS, A. S.; CERQUEIRA, P. S.; PERIN, T. P. Mais além dos arranjos produtivos locais: as indicações geográficas protegidas como unidades de desenvolvimento local. **Revista de Desenvolvimento Econômico**. Bahia: Ano VII, n.11, janeiro, 2005.
- CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F.; SILVA, S. M. G. A Trajetória Conservadora da Teoria Institucional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 39, jul/ago 2005.
- CASAROTTO FILHO, N.; PIRES, L. H. **Redes de pequenas e médias empresas e Desenvolvimento Local**. São Paulo, editora Atlas, 2001.
- CASTRO, L.M.A. Do Neoinstitucionalismo Tradicional às Redes. As mudanças colocadas a partir do modelo de Governança. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 37, 2013, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ENANPAD, 2013. CD ROOM.

CATTANI, A. D.; FERRARINI, A. V. **Participação, desenvolvimento local e política pública**: estratégias articuladas para a superação da pobreza. Ver. Katál. Florianópolis. v. 13, n. 2, jul/dez, 2010. p. 164-172.

CEDEPLAR. Disponível em www.cedeplar.ufmg.br/. Acesso em 21 de agosto de 2016

CHANG, H. J. **Globalisation, Economic Development & the Role of the State**, Zed Books, London and New York, 2003.

CHASE, S. E. Narrative inquiry: multiple lenses, approaches, voices. In: Denzin & Lincoln (Org.). **Collecting and interpreting qualitative materials**. Los Angeles, Sage, 2008, p.57-94.

CLEMENTINO, M. L. M. Ordenamento e planejamento territorial: a falta que faz o Plano Metropolitano. In: **X Colóquio Internacional de Geocrítica**. Diez Años de câmbios em el mundo em la geografia y em las ciências sociales, 1999-2008, Barcelona 26-30 de março 2008, Universidad de Barcelona.

COCCO, G.; GALVÃO, A. P. Sobre a tropicalização do desenvolvimento local: Algumas reflexões a respeito do modelo italiano. Seminário Regional Sul – DIEESE/CESIT/CNPQ/STACAS. Porto Alegre, 29 e 30 de outubro de 2001.

CODEMIG. Disponível em www.codemig.gov.br/. Acesso em 18 de agosto de 2016.

COMIN, A. A.; FREIRE, C. T. **Sobre a qualidade de crescimento**. Atores, instituições e desenvolvimento local. Novos Estudos CEBRAP 84, julho 2009, p. 101-125.

CORRÊA, G. N. **Proposta de integração de parceiros na formação e gerência de empresas virtuais**. São Carlos: Tese (Doutorado em Engenharia). Escola de Engenharia de São Carlos. USP. 1999.

CORRÊA, A. C. U; LUSTOSA, E.V.; MEDEIROS, G.B.; SILVA, K.C. Gestão Compartilhada: A experiência do macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 38, 2014, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ENANPAD, 2014. CD ROOM.

DENARDI, R. A.; HENDERIKX, E. M. G. J.; CASTILHOS, D. S. B.; BIANCHINI, V. **Fatores que afetam o desenvolvimento local em pequenos municípios do estado do Paraná**. EMATER, Curitiba, 2000.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa, Teorias e Abordagens**. 2ª. Ed. Bookman editora, 2006.

DINIZ, C. C. **O papel das inovações e das instituições no desenvolvimento local**. Encontro Nacional de Economia, ANPEC, 2001.

DINIZ, C. C. **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Belo Horizonte: Nova Economia, 2009, p.227-249.

DOWBOR, L. Tendências da gestão social. **Revista Saúde e Sociedade**. n.8, v.1., p.3-16, 1999.

DREZE, J.; SEN. A. **Índia: Economic Development and social opportunity**. Oup Catalogue, 1999.

ENDLICH, A. M. Novos referenciais de desenvolvimento e planejamento territorial: possibilidades para as pequenas cidades? **Revista Redes**. Santa Cruz do Sul, v.12, n.2, p.5-35, mai/ago2007.

FARAH, M.F.S. Gestão Pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. **Revista de Administração Pública**. v.31, n.4, p.126-156, 1997

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**. v. 35, n. 1, p.119-134, 2001.

FARAH, M. **Inovação e governo local no Brasil contemporâneo**. In: JACOBI, P, PINHO, J. A. Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares, FGV, 2006.

FAURÉ, Yves-A.; HASENCLEVER, L. **Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil: diversidade das abordagens e das experiências**. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

FAURÉ, Y-A.; HASENCLEVER, L.; MELO, L. M. Configurações Produtivas Locais e Desenvolvimento Municipal: Explorações no Interior Fluminense. In: FAURÉ, Yves-A., HASENCLEVER, L. **Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil: diversidade das abordagens e das experiências**. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

FAURÉ, Y-A.; HASENCLEVER, L. **O desenvolvimento local no Estado do Rio de Janeiro**. Estudos avançados nas realidades municipais. Rio de Janeiro: E-papers, 2005, 460p.

FERREIRA, A. H. B. Políticas sociais e crescimento econômico. In: FAHEL, M., NEVES, J. A. B. (Org.). **Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas editora, 2007. 428p.

FERREIRA, P. A.; Alencar, E.; PEREIRA, J. R. Revisitando o modelo processual de análise de política públicas a partir das relações entre Estado e Sociedade. In: ENAPEGS, 6., 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo: RGS, 2012 CD ROM.

FERNANDES, A. S. A. O Capital Social e a Análise Institucional e de Políticas Públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 36(3), 375-398, mai/jun 2002.

FIEMG. Disponível em www.fiemg.com.br/. Acesso em 16 de agosto de 2016

FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Revista Administração em Diálogo**. São Paulo, n.7, 2005, p.77-89.

- FLICK, U. **Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 2ª. edição, Porto Alegre, Bookman editora, 2004.
- FREITAS, J. M. F.; PAZ, M. S. A.; CAMARGO, O. S. A construção do Sistema de Gestão e Planejamento e a Governança colaborativa na Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte**, ano 3, edição 3, Belo Horizonte, junho de 2012.
- FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília: IPEA, v. 21, p.211-259, 2000.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Disponível em www.fjp.mg.gov.br/. Acesso em 17 de agosto de 2016
- FURTADO, C. **A operação Nordeste**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.
- FURTADO, C. **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste** – Grupo de trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. 2ª. Edição, Recife, Sudene, 1967.
- FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- FURTADO, C. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- FURTADO, C. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000.
- GARCIA, M. M; ABREU, M.F. A Experiência de Gestão Integrada na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH. **Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte**, ano 3, edição 3, Belo Horizonte, junho de 2012.
- GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**. Chicago, vol.91, n.3, November 1985.
- GRINDLE, M. S. **Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance**. New Jersey: Princeton Press, 2007.
- GODOY, S. A. A Pesquisa Qualitativa e sua utilização em Administração de Empresas. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n.4, p.65-71, jul/ago. 1995.

GODOI, C. K. Perspectivas de análise do discurso nos estudos organizacionais. In: GODOI, C.K., MELLO, R.B, SILVA, A.B (Org.). **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais, Paradigmas, Estratégias e Métodos**. Editora Saraiva, São Paulo, 2006.

GODOI, C. K. ; BALSINI, C. P. V. A Pesquisa Qualitativa nos Estudos Organizacionais: uma análise bibliométrica. In: GODOI, C.K., MELLO, R.B, SILVA, A.B (Org.). **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais, Paradigmas, Estratégias e Métodos**. Editora Saraiva, São Paulo, 2006.

GOLDENBERG, M. **A Arte de Pesquisar**: como fazer uma Pesquisa Qualitativa em Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Record, 1997.

HADDAD, P. R. Capitais Intangíveis e desenvolvimento regional. **Revista de Economia**. v. 35, n.33, ano 33, p. 119-146, set/dez 2009, Editora UFPR.

HALL, P. A., TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Revista Lua Nova**. n.58, 2003.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UNB, 2ª. Edição, 2010. 340p.

HIRSCHMANN, A. **The strategy of economic development**. New Haven:Yale University Press, 1958.

HISSA, C. E. V. Cidade e ambiente. In: HISSA, C. E. V. **Saberes ambientais: desafios para o conhecimento disciplinar**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 311p.

HODGSON, G. M. What are Institutions? **Journal of Economic Issues**. v. XL, n.1, march 2006.

INDI. Disponível em www.indi.mg.gov.br/. Acesso em 18 de agosto de 2016.

INSTITUTO HORIZONTES. Disponível em www.institutohorizontes.org.br/. Acesso em 17 de agosto de 2016.

KLERING, L. R. SCHRÖEDER, C. S. Políticas e estratégias públicas municipais: novos desafios e perspectivas para o desenvolvimento local. **Revista Redes**. Santa Cruz do Sul, v.13, n.2, p. 144-160, mai/ago, 2008.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista RAP**. Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.479-99, mai/ju.2006.

KRONEMBERGER, D. **Desenvolvimento local sustentável**: uma abordagem prática, São Paulo, Editora Senac, 2011.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A Construção do saber**. Belo Horizonte, UFMG, 1999, 340p.

LEIVA, G. C. Viagens intrametropolitanas casa-trabalho na RMBH. In: ANDRADE, L. T.; MENDONÇA, J. G.; DINIZ, A.M.A. (Org.). **Metrópoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática**. Belo Horizonte: Transformações na Ordem Urbana. Letra Capital: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte, MG: PUC-Minas, 2015.

LEMOS, M. B.; DINIZ, C. C. Vantagens Comparativas da Área Metropolitana de Belo Horizonte no contexto nacional. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 31, n. Especial p.530-549, novembro 2000.

LINDERT, P. V.; VERKOREN, O. Local Governance and Local Development in Latin America: Views from Above and Below. In: LINDERT, P.V.;VERKOREN, O. **Decentralized Development in Latin America**. Experiences in local governance and local development. Springer Science Business Media, 2010. 217p.

LIMA, A. C. C.; SIMÕES, R.F. Teorias Clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, ano XII, n.21, julho de 2010, Salvador, Ba.

LLORENS, F. A. **Caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política**. Rio de Janeiro, 1ª. Edição, 2001, BNDES, 230p.

LUNA, V. F.; KLEIN, H. S. Desigualdade e indicadores sociais no Brasil. In: SCHWARTZMAN, F., SCHWARTZMAN, I., SCHWARTZMAN, L., SCHWARTZMAN, M.(Org.). **O sociólogo e as Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: FGV editora, 2009, 264p.

MARCH, J. G.; OLSEN, J.P. Neo-institucionalismo: Fatores Organizacionais na Vida Política. **Revista de Sociologia e Política**. v. 16, n.31, p.121-142, nov. 2008.

MARTINS, R. D’A.; VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des) articulação de atores, instrumentos e território. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, mai/jun, 2010.

MARTINS, R. D’A.; VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. Visões do desenvolvimento local: uma análise comparada de experiências brasileiras. **Revista Interações**. Campo Grande, v.10, n.2, p.207-218, jul/dez.2009.

MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**. v.2, p.8-18, jan/abr/2008.

MARQUES, C. B.; SIEDENBERG D.R.; SANTOS, C.H.S. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local – São José do Norte – RS. **Revista Política Pública São Luís**. v. 12, n.2, p.57-64, jul./dez. 2008.

MENDONÇA, J. G.; ANDRADE, L. T.; DINIZ, A. M. A. Mudanças e permanências na estrutura socioeconômica e territorial na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: ANDRADE, L. T.; MENDONÇA, J. G.; DINIZ, A. M. A. (Org.). **Metrópoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática**. Belo Horizonte: Transformações na Ordem Urbana. Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC-Minas, 2015.

MENDONÇA, J. G.; MARINHO, A. C. M. As transformações socioespaciais na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: ANDRADE, L.T.; MENDONÇA, J.G.; DINIZ, A.M.A. (Org.). **Metrópoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática**. Belo Horizonte: Transformações na Ordem Urbana. Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC-Minas, 2015.

MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. M.; RAMOS, M. Organização Social do território e formas de provisão de moradia na RMBH. In: ANDRADE, L.T.; MENDONÇA, J.G.; DINIZ, A.M.A. (Org.). **Metrópoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática**. Belo Horizonte: Transformações na Ordem Urbana. Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC-Minas, 2015.

MENDES, C. C.; TEIXEIRA, J. R. **Desenvolvimento econômico brasileiro: uma releitura das contribuições de Celso Furtado**. Texto para discussão n.1051, Brasília: IPEA, outubro 2004.

MINAYO, M. C. S (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro, Vozes, 2001.

MISOCZKY, M. C. O isomorfismo normativo e a análise de organizações de saúde. **Revista RAE Eletrônica**. v. 4, n.1. art.6, jan/jul. 2005.

MOURA, A. C.; MARQUES, D. Divisão Político Administrativa RMBH e Colar Metropolitano. Disponível em www.rmbh.org.br. Acesso em: 16 de agosto 2016.

MULS, L. M. **O desenvolvimento econômico local do município de Itaguaí: o capital social e o papel das micro, pequenas e médias empresas**. Tese de doutoramento em Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

MULS, L. M; BÉCUE, M; MELO, L. M. Itaguaí: o dinamismo do porto nacional com ou sem desenvolvimento local, In: FAURÉ, Y-A.; HASENCLEVER, L. **O desenvolvimento local no Estado do Rio de Janeiro**. Estudos avançados nas realidades municipais. Rio de Janeiro: E-papers, 2005, 460p.

MULS, L. M. Desenvolvimento Local, Espaço e Território: O conceito de Capital Social e a Importância da Formação de Redes entre Organismos e Instituições Locais. **Revista de Economia**. Brasília, v.9, n.1, p.1-21, jan/abr2008.

NINACS, W. A. Le pouvoir dans la participation au développement local. Dans un context de mondialisation. In: TREMBLAY, M.; TREMBLAY, P.; TREMBLAY, S. (Orgs.). **Développement local, économie sociale et démocratie**. Canadá: Editora da Universidade de Québec, 2002.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. **Institutional change: a Framework of Analysis**, Economic History, 1994.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Metrópoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática**. Editores Andrade, L.T., Mendonça, J. G., Diniz, A. M. A. Série Estudos Comparativos, Belo Horizonte, Editora Puc Minas, 2015.

OLIVEIRA, G. B.; LIMA, J. E. S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável, **Revista FAE**. Curitiba: v.6, n.2, p.29-37, mai/dez. 2003.

OLIVEIRA, M. e FREITAS, H. Focus group: instrumentalizando o seu planejamento. In: GODOI, C.K., MELLO, R.B, SILVA, A.B (Org.). **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais, Paradigmas, Estratégias e Métodos**. Editora Saraiva, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, S. R.; PICCININI, V. C. Validade e Reflexidade na Pesquisa Qualitativa. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 31, 2007, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ENANPAD, 2007. CD ROOM.

OLIVIERI, L. **A Importância histórico social das Redes**. Rede de informações para o Terceiro Setor, jan.2003.

PECI, A. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE. BR**, v.4, n.1, março 2006.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: Convergências e contradições no contexto brasileiro. **Revista O&S**. v.15, n.46, julho/set.2008.

PEREIRA, C. A. M.; HERSCHMANN, M. **Comunicação, cultura e gestão de organizações privadas e públicas na perspectiva do desenvolvimento local sustentável**. Trabalho apresentado no Núcleo de Relações Públicas e Comunicação Organizacional, XXVI Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Belo Horizonte/MG, 02 a 06 de setembro de 2003.

PERROUX, F. **A economia do século XX**. Lisboa, Herder, 1967.

PETERS, G.B. **The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?** Department of Political Science, University of Pittsburgh, 2005 (a).

PETERS, G.B. **Concepts and theories of horizontal policy management** X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005 (b).

PIRES, L. H. A descentralização do poder e a regionalização das soluções: instrumentos de promoção do desenvolvimento local/regional In: DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Márcio (Org.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008. p.105-129.

PLANO ESTRATÉGICO DE BELO HORIZONTE – 2030. Disponível em www.pbh.gov.br/ Acesso em 15 de agosto de 2016.

PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE – PDDI-RMBH. Disponível em www.rmph.org.br/ Acesso em 15 de agosto de 2016.

PUTNAM, R. D. Social Capital and Institutional Success. In: **Making Democracy Work**. Civic Traditions in Modern Italy, New Jersey: Princeton University Press, 1993, p.162-185.

PESSALI, H.; DALTO, F. A mesoeconomia do desenvolvimento econômico: o papel das instituições. **Revista Nova Economia**. Belo Horizonte, v.20, n.1, p. 11-37, jan-abr de 2010.

PRZEWORSKI, A. As instituições são causa primordial do desenvolvimento econômico? **Revista Novos Estudos**. n.72, julho 2005.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Plano Estratégico de Belo Horizonte- 2030- A cidade que queremos, 2ª. edição, 2009. Disponível em www.pbh.gov.br/. Acesso em 30 de agosto de 2016.

QUEIROZ, L. S.; BRASIL, F. P. D. Governança Metropolitana e participação: uma análise do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH. **Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte**, ano 3, edição 3, Belo Horizonte, junho de 2012.

REESE, L. A. If all you have is a hammer: finding economic development policies that matter, **American Review of Public Administration**. v. 44, n.6, p. 627-655, 2014.

RIBEIRO, M. T. F.; LOIOLA, E. Gestão de território e desenvolvimento: um convite à reflexão e ao exercício do diálogo entre saberes. In: RIBEIRO, M. T. F., MILANI, C. R. S. (Org.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar** (online). Salvador: EDUFBA, 2009, 312p.

- REY, F. G. **Pesquisa Qualitativa e subjetividade: os processos de construção da informação.** Trad. Marcel Aristides Ferrada Silva. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.
- ROMANO, J. O. **Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira.** Rio de Janeiro: Mauad Editora, Edur Editora, 2009. 308p.
- RHODES, R. A. W. **The New Governance Governing without Government.** Political Studies Association, 1996. University of Newcastle – upon-tyne. Cambridge – USA.
- SACHS, I. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado.** Rio de Janeiro: editora Garamod, 2008.
- SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E (Orgs.). **Políticas Públicas.** Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p.21-42.
- SATHLER, D. A virada Metropolitana na RMBH: Transformações, Desafios e Oportunidades. **Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte**, ano 3, edição 3, Belo Horizonte, junho de 2012.
- SEBRAE. Disponível em www.sebrae.com.br/. Acesso em 16 de agosto de 2016.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SCHNEIDER, V. Redes de Políticas Públicas e a condução de sociedades complexas. **Revista Civitas.** Porto Alegre, v.5, n.1, jan-jun 2005, p.29-58.
- SEN, A. **Inequality Reexamined.** Oxford University Press, 1992.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SEPLAG. Disponível em www.planejamento.mg.gov.br/. Acesso em 19 de agosto de 2016.
- SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Disponível em www.portalpbh.gov.br/ Acesso em 31 de agosto de 2016.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO. Disponível em www.portalpbh.gov.br/ Acesso em 30 de agosto de 2016.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Disponível em www.portalpbh.gov.br/ Acesso em 30 de agosto de 2016.
- SILVA, G. M.; NEVES, J. A. B. Coletividade e Iniciativas Empreendedoras Locais no desenvolvimento de um mercado tradicional municipal. **Revista O&S.** Salvador, v.20, n. 65, p.341-359. Abril/jun, 2013.

SILVEIRA, C.; BOCAYUVA, C.; ZAPATA, T. Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos. In: SPINK, P.; BAVA, S. C.; PAULICS, V. (Org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo, Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002. 336p.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, J. Organização social do território e os movimentos pendulares na RMBH. In: ANDRADE, L.T.; MENDONÇA, J.G.; DINIZ, A.M.A. (Org.). **Metrópoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática**. Belo Horizonte: Transformações na Ordem Urbana. Letra Capital: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte, MG: PUC-Minas, 2015.

SPINK, P. O lugar do lugar na análise organizacional. **Revista RAC**. Edição Especial, 2001, p.11-34.

SPINK, P.; BAVA, S. C.; PAULICS, V. **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo, Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002. 336p.

STREETEN, P. Tendências oscilantes no diálogo sobre o desenvolvimento. In: **Desenvolvimento humano: leituras selecionadas**. Editado por Sakiko Fukuda Parr, A. K. Shiva Humar. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual: PNUD, 2003.

STAKE, R. E. Case studies. In: DENZIN, N.K; LINCOLN, Y.S. (Eds.) **Handbook of qualitative research**, London: Sage, 1994, Cap. 14, p. 236-247.

SUBIRATS, J. Prefácio. In: TENÓRIO, F. G. **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**, v. 1, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, 264p.

SUZIGAN, W. Celso Furtado e o processo histórico de industrialização na América Latina. In: CORSI, F. L., CAMARGO, J. M. (Org.). **Celso Furtado: os desafios do desenvolvimento**. São Paulo: Cultura Acadêmica, Oficina Universitária, 2010, 260p.

TEIXEIRA, C. P. **Gestão Social das Políticas Públicas de desenvolvimento local: uma análise sobre a participação do sindicato dos Metalúrgicos no Consórcio Intermunicipal do ABC**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2014. (Dissertação).

TEIXEIRA, E. C. O papel das Políticas Públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista da AATR**. Bahia, 2002.

TENÓRIO, F. G.; DUTRA, J. L. A.; MAGALHÃES, C. M. R. Gestão Social e desenvolvimento local: uma perspectiva a partir da cidadania deliberativa. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28, 2004, Curitiba. Anais... Curitiba: ENANPAD, 2004. CD ROOM.

THÉRET, B. As Instituições entre as estruturas e as ações. **Revista Lua Nova**, n.58, 2003.

TONUCCI FILHO, J. B. M. **Dois momentos do Planejamento Metropolitano em Belo Horizonte**: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH, São Paulo, 2012, 235p. Dissertação de Mestrado.

TONUCCI FILHO, J. B. M.; MAGALHÃES, F. N. C.; OLIVEIRA, A. M.; SILVA, H. Estrutura produtiva e mercado de trabalho na Região Metropolitana de Belo Horizonte: formação histórica e perspectivas contemporâneas. In: ANDRADE, L.T.; MENDONÇA, J. G.; DINIZ, A. M. A. (Org.). **Metrópoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática**. Belo Horizonte: Transformações na Ordem Urbana. Letra Capital: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte, MG: PUC-Minas, 2015.

UFMG. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH**. Produto 6 – Relatório Final – Definição das Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários. Belo Horizonte, UFMG, 2011.

VALE, W. S. P. Políticas Públicas do Estado de Minas Gerais para a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). In: GUIMARÃES, T. B.; CUNHA, M. A. R.; CHAVES, M. (Org.). **Transformando o Poder Público: A Busca da Eficácia**. Minas Gerais do Século XXI, BDMG, Belo Horizonte, Rona Editora, 2002.

VARELA, C. A.; MATSUMOTO, C. Y. Política Pública inovadora de geração de renda e desenvolvimento local: o caso da Câmara de Animação Econômica da Subprefeitura do Itaim Paulista (CAE-IT), São Paulo, Brasil. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro. v. 46, n.4, p.1059-79, jul/ago. 2012.

VÁSQUEZ, B. A. **Desarrollo local**: uma estratégia de creación de empleo, Madrid: Ed. Piránúde, 1988.

VÁSQUEZ, B. A. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística. 2001.

VEIGA, J. E. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI, 3ª. edição, Rio de Janeiro, Garamond, 2008.

VENTURA, M. M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista SOCERJ**, v. 20, n.5, p. 383-386, set/out. 2007.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. Editora Atlas, São Paulo, 2004.

VITTE, C. C. S. Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. v. 8, n.13, p.77-87, set. 2006.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE 01
Roteiro de Entrevista

Instituição:

Nome do Entrevistado:

Data:

1. Qual a sua definição e entendimento sobre desenvolvimento local?
2. Qual o papel das instituições no processo de desenvolvimento local?
3. Como você percebe a integração institucional?
4. Quais são os principais projetos institucionais no âmbito do desenvolvimento local?
5. Como você percebe a coordenação dos programas e projetos relacionados ao desenvolvimento local? Existe uma instituição responsável?
6. Qual o papel do Estado no processo de desenvolvimento local?
7. Na sua percepção as instituições possuem experiência em estudos de desenvolvimento local?
8. Como você percebe a participação da população no processo de desenvolvimento local?
9. Na sua opinião, quais são as ações concretas da gestão pública em prol do desenvolvimento local?
10. As ações para o desenvolvimento local são implementadas? De que forma?
11. De que forma a continuidade das ações é realizada pela instituição?
12. Na sua percepção existe governança no processo de desenvolvimento da RMBH? Como?
13. Quais os principais pontos dificultadores no processo de desenvolvimento local na RMBH?
14. Como a instituição influencia as políticas públicas de desenvolvimento local? Como as políticas públicas de desenvolvimento local influenciam a instituição?
15. Na sua percepção, como seria um arranjo institucional para promover o desenvolvimento local?
16. Como você percebe as parcerias na instituição? Como as parcerias podem promover o desenvolvimento local?

- 17. Como você percebe a questão do desenvolvimento local no caso da RMBH?
Como fica a relação local/regional?**
- 18. Quais os principais desafios para Belo Horizonte assumir uma agenda de desenvolvimento local?**
- 19. Comentários adicionais:**
- 20. Como você percebe uma proposta de desenvolvimento local ? Quais os pontos você destacaria como importante?**