

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

Luana Kohlrausch

**SENTIDOS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL:
Uma análise dos projetos políticos manifestos no plano plurianual de cinco
capitais brasileiras (2017-2020)**

Porto Alegre
2019

Luana Kohlrausch

SENTIDOS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL:
Uma análise dos projetos políticos manifestos no plano plurianual de cinco
capitais brasileiras (2017-2020)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Luciana Leite Lima

Linha de pesquisa: Políticas Sociais, Atores e Participação.

Porto Alegre
2019

CIP - Catalogação na Publicação

Kohlrausch, Luana
SENTIDOS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL: Uma análise dos
projetos políticos manifestos no plano plurianual de
cinco capitais brasileiras (2017-2020) / Luana
Kohlrausch. -- 2019.
160 f.
Orientadora: Luciana Leite Lima.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Desenvolvimento local. 2. Projetos políticos. 3.
Plano Plurianual. I. Lima, Luciana Leite, orient. II.
Título.

Luana Kohlrausch

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Data da defesa da dissertação de Mestrado: 04 de julho de 2019.

Banca:

Prof. Dr. José Celso Cardoso Junior
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

Prof^a. Dr^a. Luciana Pazini Papi
Escola de Administração
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof^a. Dr^a. Maria Izabel Saraiva Noll
PPG de Políticas Públicas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof^a. Dr^a Luciana Leite Lima – Orientadora
PPG de Políticas Públicas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

*Dedico este trabalho às minhas filhas,
Ana Clara e Lívia.*

AGRADECIMENTOS

Este trabalho representa não só a conclusão do ciclo de dois anos do mestrado, mas a conclusão de uma jornada que iniciou a exatos 10 anos atrás, quando decidi sair da área de TI para adentrar nas ciências humanas. Desde então meu caminho foi entrecruzado por uma série de pessoas e experiências, que influenciaram minhas escolhas e me conduziram ao presente momento. Assim, agradeço a todos que fizeram parte desta minha jornada, em especial a aqueles aqui mencionados.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), visto que o presente trabalho foi realizado com seu apoio - Código de Financiamento 001. Se cursar uma pós-graduação em uma Universidade Pública sempre foi um privilégio no país, no atual contexto político, onde há um intencional e explícito sucateamento da educação pública, este privilégio torna-se ainda mais evidente;

Aos professores, colegas e amigos que fizeram parte da minha formação em Ciências Sociais na PUCRS, em especial à Maria Izabel Mallmann, que não só proporcionou minha entrada no mundo da pesquisa científica, mas me apoiou em momentos importantes de minha vida para além da academia; e a Emil Sobottka, que orientou meu trabalho de conclusão de curso e foi um incentivador da minha então intenção de cursar a pós em Políticas Públicas;

Ao Núcleo de Pesquisas em Gestão Municipal – NUPEGEM – e seus integrantes, por representarem o lugar onde minhas motivações a cursar uma pós em Políticas Públicas encontraram espaço e sentido;

À Luciana Leite Lima, minha orientadora, pela disponibilidade em orientar meu trabalho, pelas críticas construtivas e pela liberdade concedida em realizar minhas escolhas teóricas e metodológicas;

Aos professores que participaram da banca de qualificação de meu projeto, em especial à Luciana Pazini Papi, tanto pelas críticas na banca quanto pelos encontros posteriores, que foram fundamentais para a construção deste trabalho, o meu sincero agradecimento;

Aos professores, colegas e amigos do PPG de Políticas Públicas, que compartilharam este intenso período de dois anos, em especial à Andréa, Carol B,

Xime, Carol L. e Gianna, por estarem sempre presentes e disponíveis, pelos momentos partilhados e pelo inestimável apoio, críticas e incentivos, fundamentais para a conclusão deste trabalho;

À Mariângela, pela ajuda espontânea e generosa; à Kátia e D. Nilza, pela rede de suporte que tive nos últimos dias de escrita deste trabalho;

Aos meus pais, Renato e Helena, pelas oportunidades propiciadas desde a mais tenra infância, e pela aceitação incondicional de minhas escolhas, mesmo aquelas que iam de encontro com suas expectativas;

À Tati e Cla, pela parceria de vida e por compartilharem comigo as felicidades e angustias da construção de uma identidade pessoal e profissional pós-maternidade, relativizando meus anseios e me incentivando a continuar, não apenas por mim, mas também por minhas meninas;

A parceria, empatia e inestimável suporte de Taci, com quem compartilhei meus ímpetos de felicidade e momentos de insegurança no decorrer deste processo, pelo seu carinho e cuidado com minhas filhas, pelo exemplo de foco e determinação e pelo incentivo a não parar de nadar (rá!). O meu mais sincero muito obrigada;

À Iara, por apresentar e incentivar meu interesse pelo tema desta pesquisa, pela oportunidade de compartilhar riquíssimos momentos de troca de uma vida vivida, e por me ensinar de uma maneira muito profunda que a vida é feita de escolhas, e que a consequência destas transcende o nível pessoal, relacionando o meu, o teu e o nosso.

A Adriano, pela parceria de vida, por ser o suporte que proporcionou a realização desta conquista e por me aguentar em todos os momentos :p;

À Ana Clara e Lívia, por serem a principal razão da minha motivação em lutar por um mundo mais justo para todos, e pela paciência e compreensão com minhas constantes ausências;

A todos aqui citados, e a todos os outros que também fizeram parte desta jornada, o meu mais sincero e honesto MUITO OBRIGADA.

“As línguas servem para comunicar. Mas elas não apenas servem. Elas transcendem essa dimensão funcional. Às vezes, as línguas fazem-nos ser. Outras, elas fazem-nos deixar de ser” (Couto, 2001, p. 16).

RESUMO

É objetivo deste trabalho identificar os projetos políticos de desenvolvimento local manifestos nos planos plurianuais do período de 2017-2020 em cinco capitais brasileiras. Entende-se que a alçada do local a *locus* de desenvolvimento é consequência de um processo de reestruturação do sistema capitalista ocorrido a partir da década de 1970, e que este processo foi informado e legitimado teoricamente por um conjunto de ideias e valores neoliberais, que se constituem enquanto um *projeto político*, visto que articulam convicções, ideias e ideais aptos a orientar a vida prática em sua totalidade (GROS, 2003). Este conjunto de mudanças na forma de gerir a economia e a sociedade ocorridos a partir de 1970 se manifesta tanto sob o ponto de vista econômico quanto político-institucional, e é a partir de então que o termo-conceito 'desenvolvimento local' passa a ser aventado para dar significado a diferentes dinâmicas e processos, com os mais diversos sentidos e valores normativos. Entende-se ainda que o local possui *autonomia relativa*, não apenas reproduzindo este processo de caráter estrutural, mas modificando-o a partir de sua trajetória socio-histórica. É a partir destes pressupostos que o objetivo de identificar os projetos políticos de desenvolvimento local se justifica; busca-se identificar os alinhamentos dos projetos políticos locais ao projeto político neoliberal que legitimou a própria ênfase no local enquanto *locus* de desenvolvimento. A pesquisa possui abordagem qualitativa e se constitui em um estudo de casos múltiplos, operacionalizando-se através de uma análise documental dos Planos Plurianuais – PPAs - de cada uma das capitais-casos: Manaus, Goiânia, São Paulo, Curitiba e Salvador. O modelo de análise proposto operacionaliza o conceito de projeto político a partir de três dimensões: desenvolvimento econômico, atributos democráticos e orientação da administração pública. O estudo revela que apesar de haver uma série de tangências entre os projetos políticos locais e o projeto político neoliberal, ele se materializa localmente de diferentes formas e a partir de diferentes estratégias e ênfases, havendo variação dos alinhamentos entre as dimensões analisadas.

Palavras-chave: Desenvolvimento local; Projetos políticos; Plano Plurianual.

ABSTRACT

The objective of this study is to identify political projects of local development observed in the Planos Plurianuais from the year 2017-2020 in five Brazilian capitals. The emergence of local entities as a locus of development is believed to be a result of the capitalist system restructuring process that started in the 1970s and this process was informed and theoretically legitimized by a set of neoliberal ideas and values, which are formed as a political project, as they articulate beliefs, principles and ideals that thoroughly guide how people should live their lives (GROS, 2003). This new set of changes in how to manage the economy and society that started in the 1970s resonates itself both from the economic and political-institutional point-of-view, and since then the term-concept 'local development' is used to give meaning to different dynamics and processes, and it also gained a broader sense and normative values. It is noted that local entities have relative autonomy, not only reproducing this fundamental process but changing its form based on their own socio-historical experiences. Therefore, the purpose of this study to identify political projects efforts towards local development is justified; it seeks to identify the alignments of local political projects to the neoliberal political project that legitimized its own emphasis on the local as a locus of development. Our research adopted a multi-case study and a qualitative approach, thus a documental analysis of the Planos Plurianuais from each of the following capitals: Manaus, Goiânia, São Paulo, Curitiba and Salvador. The proposed analysis model operates the concept of a political project from three dimensions: economic development, democratic values, and public administration orientation. The study reveals that although were recognized significant relationships between local political projects and neoliberal political project, each local entity might employ different strategies and emphases, that not necessarily demonstrates alignment bias between the analyzed dimensions.

Keywords: Local development; Political projects; Plano Plurianual.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Formas de inserção do local no sistema hegemônico.....	63
Figura 02 - Eixos estratégicos – Curitiba.....	82
Figura 03 - Síntese processo de participação – Curitiba.....	83
Figura 04 - Estrutura PPA Salvador.....	89
Figura 05 - Estrutura PPA de São Paulo.....	97
Figura 06 - Manaus <i>versus</i> Goiânia.....	130

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Dimensões de um projeto político para o âmbito local.....	60
Quadro 02 - Operacionalização das dimensões e critérios de alinhamento.....	75
Quadro 03 - Análise comparada – Forma PPAs.....	104
Quadro 04 - Análise comparada – Bases estratégicas do PPA.....	105
Quadro 05 - Análise comparada – Conteúdo estratégico.....	105
Quadro 06 - Escala de articulação dos conteúdos do PPA.....	130
Quadro 07 - Alinhamentos da dimensão desenvolvimento econômico.....	132
Quadro 08 - Alinhamentos da dimensão atributos democráticos.....	134
Quadro 09 - Alinhamentos da dimensão orientação da administração pública.	137
Quadro 10 - Síntese – Alinhamentos dos projetos políticos locais.....	139

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 NOTAS METODOLÓGICAS	17
1.2 ESTRUTURA DO TRABALHO	19
2. A EMERGÊNCIA DO LOCAL COMO <i>LOCUS</i> DE DESENVOLVIMENTO E PRESSUPOSTOS TEÓRICOS	21
2.1 A CRISE DA DÉCADA DE 1970: PERSPECTIVAS INTERPRETATIVAS E AS CONTRIBUIÇÕES DA ABORDAGEM REGULACIONISTA.....	21
2.2 REFORMA DO ESTADO E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA.....	28
2.2.1 O processo de reestruturação produtiva	29
2.2.2 Reformas do Estado	31
2.3 A EMERGÊNCIA DO LOCAL.....	39
3. TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL	42
3.1 MÚLTIPLAS PERSPECTIVAS DO MESMO FENÔMENO.....	42
3.1.1 Desenvolvimento local endógeno: um fenômeno multidimensional	46
3.1.2 Críticas ao desenvolvimento local endógeno	53
3.3 AUTONOMIA RELATIVA E A DISPUTA PELOS SENTIDOS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	56
4. MODELO DE ANÁLISE: DIMENSÕES DE UM PROJETO POLÍTICO PARA O ÂMBITO LOCAL	59
4.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: O LOCAL NO GLOBAL	61
4.2 ATRIBUTOS DEMOCRÁTICOS.....	64
4.3 ORIENTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	67
4.4 SÍNTESE DO MODELO DE ANÁLISE	72
5. DO TEÓRIO AO EMPÍRICO: O CASO DAS CAPITAIS	73
5.1 PRÉ-ANÁLISE: OS CINCO CASOS	74
5.1.1 Goiânia	74
5.1.2 Manaus	79
5.1.3 Curitiba	81
5.1.4 Salvador	88

5.1.5 São Paulo	96
5.1.6 Análise comparada dos PPAs	104
5.2 SENTIDOS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL: O CASO DAS CINCO CAPITAIS	105
5.2.1 Desenvolvimento econômico	106
5.2.2 Atributos democráticos	112
5.2.3 Orientação da administração pública	119
5.2.4 Análise comparada, a partir das dimensões	129
5.3 PROJETOS POLÍTICOS LOCAIS	138
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
ANEXO I	156

1. INTRODUÇÃO

O pensamento sobre desenvolvimento remonta a uma longa trajetória, que se inicia com o iluminismo e a ideia de progresso associada ao acúmulo de conhecimento e saberes. Segundo o dicionário¹, desenvolver significa “ação ou efeito de desenvolver; ato de se desenvolver; desenvolvimento; Ação de crescer ou progredir; progresso”. Depreende-se, assim, que desenvolvimento pode significar tanto uma ação em direção a algo que seja diferente do momento presente, quanto o próprio efeito da ação de desenvolver-se. Enquanto ação, evidencia-se o desenvolvimento como processo de mudança, de movimento em direção a algo diferente. Enquanto efeito, a afirmação de ‘estar desenvolvido’ carrega sua própria negativa, ‘não estar desenvolvido’.

Historicamente, o desenvolvimento assume conotação política e de interesse público a partir da formação dos Estados-nação, sendo que com o fim da segunda guerra o tema passa a ser pauta/preocupação central dos governos. Neste período, o Estado assumiu um papel ativo na promoção do desenvolvimento, vide estratégias desenvolvimentistas. A partir da crise iniciada na década de 1970, entretanto, produziram-se uma série de mudanças na *estrutura social dominante a nível mundial* (DOCAMPO, 2007, p. 18) que deslocaram o *locus* de desenvolvimento do âmbito central para o local. Esta série de alterações advindas do processo de globalização refletiram-se tanto em aspectos econômicos quanto políticos-institucionais.

Sob o ponto de vista *econômico*, as possibilidades propiciadas por um novo regime de acumulação de caráter flexível, somado a ampliação dos mercados para além das fronteiras nacionais engendraram uma nova dinâmica produtiva que expôs os diferentes territórios às dinâmicas competitivas do capital multinacional, visto que “graças às possibilidades técnicas do período, o trabalho pode ser repartido entre muitos lugares, de acordo com a sua produtividade para certos produtos” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 141). Passou assim a existir uma maior seletividade na distribuição geográfica das empresas, que pensando na competitividade, buscam as localizações mais favoráveis aos seus negócios. Já

¹ <https://www.dicio.com.br/desenvolvimento/>

as diferentes localidades tentam adaptar-se ao novo contexto, utilizando-se de diferentes estratégias para atrair investimentos.

Acompanhando este movimento de caráter econômico, o próprio Estado nacional passa a ter seu papel ressignificado. Considerado por algumas interpretações como o pivô da crise que colocou fim a era de ouro do capitalismo, ele passou a ser alvo de diversas críticas, que culminaram com uma série de reformas que visavam diminuir suas competências a um mínimo, atribuindo parte de suas antigas prerrogativas ao mercado, dentre as quais a responsabilidade pelos desafios do desenvolvimento. Apesar de assumir características e graus diversos, uma onda reformista atingiu diversos países a partir da década de 1980, incluindo o Brasil. Assim como sob a dimensão econômica, a instância local também passou a ser sobremaneira valorizada sob o ponto de vista político-administrativo, ocupando lugar de destaque, seja através de processos de desconcentração de poder, seja através de processos de descentralização de políticas.

Esta série de transformações na estrutura social veio acompanhada de uma intensificação dos debates sobre desenvolvimento, e o termo-conceito 'desenvolvimento local' passou a ser aventado para dar significado a diferentes dinâmicas e processos, com os mais diversos sentidos e valores normativos. Parte dos estudos e teorias sobre o desenvolvimento no nível local são signatários de uma abordagem culturalista, que coloca ênfase em aspectos da cultura local como variáveis determinantes para um desenvolvimento virtuoso. Os estudos que centram sua análise no capital social local e sobre 'desenvolvimento local endógeno', por exemplo, situam-se dentro deste escopo. Outro campo que dá destaque ao desenvolvimento local é o da teoria política, onde algumas matrizes de pensamento atribuem ao local um virtuosismo por excelência para a prática democrática, derivado das distintas possibilidades de participação e protagonismo popular nas decisões públicas, em um processo de ressignificação das relações entre Estado e sociedade. O local é visto, ainda, como o *locus* da gestão eficiente da coisa pública, ao aproximar os serviços dos cidadãos. Ponto em comum entre estes diferentes enfoques analíticos sobre o desenvolvimento local é colocar ênfase nos processos internos, em condicionantes endógenos do desenvolvimento.

É deste grande contexto que surge o problema desta dissertação. Pretende-se, aqui, percorrer caminho diverso do exposto acima; propõe-se problematizar o desenvolvimento local a partir de determinantes e constrangimentos de origem externa. Busca-se evidenciar que a emergência da instância local assumida como um *locus* virtuoso de desenvolvimento *per se* é resultante de um processo de disputa na condução de projetos políticos relacionada a reestruturação do sistema capitalista iniciada na década de 1970, e que este processo se manifesta localmente. Considerando este pressuposto, de que a ênfase na esfera local está relacionada e é determinada por um processo de caráter macroestrutural de origem internacional, evidencia-se a relevância de investigar como estas dinâmicas se refletem a nível local e mais especificamente, quais são os projetos políticos que orientam a ação concreta.

Assim sendo, o objetivo desta dissertação é identificar os projetos políticos de desenvolvimento local manifestos nos planos plurianuais do período de 2017-2020 em cinco capitais brasileiras. É hipótese deste trabalho que há alinhamento entre os sentidos do desenvolvimento local manifestos nos PPAs e o projeto político neoliberal que legitimou as alterações na estrutura do sistema capitalista.

Alguns pressupostos deste objetivo precisam ser aqui explicitados e justificados. O primeiro deles é o que associa o município à instância local. Apesar dos distintos recortes territoriais que podem ser circunscritos como 'local', opta-se nesta dissertação por circunscrever o local ao município, visto que este é o menor nível da federação que goza de autonomia política, sendo assim a esfera adequada para que se investiguem os projetos políticos locais a nível de Estado.

Outro pressuposto é aquele que associa o município, o menor ente da federação brasileira, à prerrogativa da promoção do desenvolvimento. Justifica-se tal associação, em primeiro lugar, a partir do art. 3, inciso II da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que afirma que "garantir o desenvolvimento nacional" é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Importante destacar, ainda, que o objetivo de 'promoção do desenvolvimento' também está presente nas leis orgânicas das capitais brasileiras, conforme resultados de pesquisa exploratória sintetizadas no Anexo I:

CAMPO GRANDE:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais do Município:
I - Garantir o desenvolvimento municipal;

JOÃO PESSOA

Art. 2º A organização Municipal, fundamenta-se na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, no pluralismo político, na moralidade administrativa e na responsabilidade pública.
II - Garantir o desenvolvimento

SÃO LUIS

Art. 122 O Município, observados os preceitos constantes na Constituição Federal e na Constituição Estadual, atuará nos limites de sua competência no sentido da realização e do desenvolvimento econômico e da justiça social, com a finalidade de assegurar a elevação dos níveis de vida e o bem-estar de sua população.

A análise exploratória das leis orgânicas também permite concordar com SANTOS et al. (2012), que afirma que a palavra desenvolvimento tornou-se tanto um *slogan* quanto um termo multiparadigmático, de conteúdo abstrato. Percebe-se pela leitura exploratória das leis que os *finis* vão desde o ‘realização do potencial econômico’, a garantia de bem-estar e vida digna à população, bem como a preservação do “patrimônio ambiental, natural e constituído”.

Também é pressuposto que o plano plurianual é portador de conteúdo político, motivo pelo qual foi eleito o documento base da pesquisa aqui proposta. O plano plurianual – PPA – é parte de um conjunto de instrumentos² instituídos a partir da Constituição de 1988 que tem, em conjunto, o objetivo de vincular planejamento estratégico à gestão orçamentária; a elaboração destes instrumentos é uma exigência constitucional e se aplica aos três níveis da federação. O PPA se constitui em um instrumento de planejamento de médio prazo, que deve conter as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para um período de quatro anos. O PPA pode ser considerado, assim, uma peça de planejamento estratégico, que expressa uma dada visão de futuro - o futuro desejado. Em tese, a elaboração do PPA é informada pelo plano de governo eleito, expressando assim as escolhas coletivas. Da descrição deste instrumento de planejamento pode-se inferir *ex-ante* seu caráter eminentemente político, e este é o principal motivo da sua escolha enquanto documento base da

² Se somam ao PPA a lei das diretrizes orçamentárias – LDO - e a lei orçamentária anual – LOA.

análise aqui proposta. Soma-se a isto a própria exigência constitucional: todos os governos, em seus diferentes níveis, devem elaborar o documento. Assim, é através do PPA que se buscará mapear e identificar os projetos políticos que orientam as ações e escolhas públicas nos municípios.

Por fim, é importante destacar que (1) não é objetivo desta dissertação investigar projeto político a partir de vinculação partidária; entende-se que o partido é variável correlacionada com os projetos políticos vocalizados por seus representantes, mas opta-se pela investigação *ex-post*, a partir do conjunto de ideias e valores manifestos em documentos produzidos pelos executivos municipais e (2) que este trabalho encontra guarida e insere-se no escopo das pesquisas e reflexões que tem sido realizadas junto ao Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal – NUPEGEM, vinculado a Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, do qual a autora é integrante.

1.1 NOTAS METODOLÓGICAS

Dada a natureza do objetivo aqui proposto, esta pesquisa tem desenho não experimental, abordagem qualitativa, objetivos descritivos e se constitui em um estudo de casos múltiplos, que se operacionaliza através de uma análise documental. Apesar de não buscar correlacionar variáveis nem comparar os casos, objetiva produzir hipóteses para futuras pesquisas, além de indicar regularidades no processo analisado. Busca-se conhecer em profundidade a especificidade de cada um dos PPAs das capitais analisadas, de forma a descobrir o que há neles de mais essencial e característico, sem intervir sob o objeto, e sim revelando-o como percebido através do modelo de análise aqui proposto (FONSECA, 2002, p. 33, *apud* GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Considerando que a unidade de análise é escolha do pesquisador, cabe aqui justificar a escolha das cinco capitais brasileiras: Manaus, Goiânia, São Paulo, Salvador e Curitiba.

A escolha destas cinco capitais se deve, em um primeiro momento, a uma questão de representatividade: cada capital representa uma das cinco macrorregiões do país, sendo que o critério de escolha da capital dentro de uma macrorregião foi a maior população. Um segundo item está relacionado com uma tentativa de criar uma homogeneidade externa entre os casos. Tentativa, pois

apesar das similaridades que caracterizam a situação de capital, entende-se que mesmo entre elas as desigualdades são bastante significativas. Um último, mas não menos relevante aspecto está relacionado com as grandes desigualdades econômicas e de capacidades estatais entre os municípios brasileiros. Em estudo exploratório na região metropolitana de Porto Alegre³, constatou-se que muitas cidades restringem o PPA ao texto da lei e a um conjunto de tabelas elencando programas, metas e previsão de despesas, sem incorporar conteúdo político ou prioridades estratégicas. Assumiu-se, assim, que municípios maiores, com mais recursos financeiros e maiores capacidades, além de sua própria importância política, teriam PPAs mais próximos a previsão constitucional, elencando as diretrizes, objetivos e metas da administração pública. A coleta dos dados confirmou a suposição e os documentos produzidos possuem conteúdo estratégico, apesar de apresentarem diferentes graus de articulação.

A resposta ao problema desta pesquisa passa necessariamente pela operacionalização do conceito de *projeto político*, entendido enquanto um “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, 2004, p. 144). Em que pesem as dificuldades e limites de identificar e tangenciar o conteúdo de ideias e valores, especialmente considerando a multiplicidade de significados que um mesmo significante pode abranger, opta-se por operacionalizar o conceito a partir de três dimensões distintas: desenvolvimento econômico, atributos democráticos e orientação da administração pública. É a partir destas dimensões que se constrói o modelo base da análise aqui proposta.

Quanto a análise documental, ela é “uma operação ou um conjunto de operações visando representar um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência” (CHAUMIER, 1974, *apud* BARDIN, 1977, p. 45). Ou, de acordo com Bardin, é aquela que visa dar uma forma conveniente, representando as informações de outro modo, através de procedimentos de transformação. Assim, os documentos do corpus serão analisados através de uma análise de conteúdo de ênfase

³ Projeto em andamento no âmbito do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal – NUPEGEM.

qualitativa, segundo metodologia desenvolvida por Bardin. Justifica-se a escolha da análise de conteúdo dos documentos pois

seus procedimentos possibilitam uma análise com base em inferências extraídas de conteúdos de documentos – a partir de uma interpretação controlada por meio de variáveis ou indicadores, que proporcionam maior liberdade ao analista, sem que se perca a objetividade da investigação (SALES, 2008, *apud* GUIMARÃES; SALES, 2010, p. sn)

1.2 ESTRUTURA DO TRABALHO

O primeiro capítulo deste trabalho joga luz sobre o contexto histórico no qual a instância local emerge enquanto *locus* potencialmente virtuoso de desenvolvimento. Para tanto, se faz uma descrição histórica da crise ocorrida no início da década de 1970, com ênfase nas contribuições da Escola da regulação francesa. Pretende-se evidenciar que o deslocamento do *locus* de desenvolvimento do âmbito central para o local responde a um processo de mudança de paradigma ocorrido a partir de então, que envolve de forma articulada tanto aspectos político-institucionais quanto econômicos. Busca-se evidenciar, também, que este processo de reestruturação é informado e legitimado teoricamente por um conjunto de ideias neoliberais. É a partir deste arcabouço teórico que se afirma que o movimento em direção ao local faz parte de um processo de disputa na condução de projetos políticos.

Parte-se então para uma revisão dos debates e perspectivas teóricas sobre desenvolvimento local. Como se verificará, se não se pode falar em corpus teórico único, já que a literatura é bastante heterogênea e reúne grande diversidade de sentidos e valores, há uma certa unicidade em torno de um otimismo sobre as possibilidades e virtuosismos do desenvolvimento a nível local. Este otimismo é criticado por uma série de autores, a partir de diferentes perspectivas. É a partir desta revisão da literatura que se situa o problema de pesquisa deste trabalho frente ao debate existente sobre desenvolvimento local, evidenciando a especificidade do recorte aqui proposto.

É deste arcabouço teórico que se constrói o modelo base da análise aqui empreendida. Busca-se, a partir das discussões feitas, associar os valores e axiomas do neoliberalismo, as consequências locais do processo de reestruturação do sistema capitalista descritas no primeiro capítulo e as teorias sobre desenvolvimento local. É a partir desta associação que se criam as

dimensões de análise, que são discutidas individualmente a partir da literatura, visando a construção de indicadores dos alinhamentos dos projetos políticos locais.

Já a análise é realizada a partir de algumas etapas, inspiradas na metodologia da análise de conteúdo proposta por Bardin (1977). Em um primeiro momento os cinco casos são descritos *per se*, a partir de seu próprio discurso. Esta descrição é resultado da pré-análise dos dados e tem o objetivo de formar um grande mapa mental sobre cada caso. Em um segundo momento, os casos são descritos tomando como referência as dimensões do modelo de análise, visando identificar os sentidos do desenvolvimento local manifestos nos PPAs. Por fim é feita uma grande sistematização dos dados, visando mapear os projetos políticos e identificar suas tendências. É nesta etapa que os resultados obtidos são aproximados da resposta ao objetivo desta pesquisa.

2. A EMERGÊNCIA DO LOCAL COMO *LOCUS* DE DESENVOLVIMENTO E PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

Ao pensar e problematizar o desenvolvimento local é importante atentar-se para a polissemia presente no termo: desenvolvimento + local. O pensamento sobre desenvolvimento remonta a uma longa trajetória, que se inicia com o iluminismo e a ideia de progresso associada ao acúmulo de conhecimento e saberes. Entretanto, é a partir da formação dos Estados-nação e posteriormente, do fim da segunda guerra que o tema adquire conotação política e passa a ser pauta/preocupação central dos governos. Já o segundo segmento do termo, o adjetivo 'local' vinculado ao desenvolvimento, revela algo além de uma questão de escala: historicamente, as estratégias em prol do desenvolvimento por parte dos Estados ou eram inexistentes, em acordo com a ortodoxia convencional, ou concentravam-se em âmbito central, vide estratégias desenvolvimentistas. Assim, mais que uma precisão geográfica, este 'local' também demarca uma inflexão nesta tendência histórica; contextualizar este fenômeno é a primeira tarefa que este trabalho se propõe.

Assim como para muitos temas das ciências humanas, a década de 1970 também é o corte temporal de referência para se pensar esta emergência do local enquanto *locus* de desenvolvimento. Assim, é pressuposto deste trabalho

o corte analítico na história das economias capitalistas desenvolvidas que apresenta a década de 1970 como revelando crises no padrão de crescimento do pós- guerra e as décadas de 1980 e 1990 como revelando novos elementos e relações (ou mesmo velhos elementos em novas relações) direcionadas estrategicamente para superar estas crises e, eventualmente, formar um novo padrão relativamente estável de crescimento. (ARIENTI, 2008, p. 3)

Este primeiro capítulo tem por objetivo situar a emergência do local como *locus* de desenvolvimento no bojo deste processo de transição, explicitando a relação complexa entre dinâmicas político-institucionais e econômicas como determinantes para os resultados deste processo.

2.1 A CRISE DA DÉCADA DE 1970: PERSPECTIVAS INTERPRETATIVAS E AS CONTRIBUIÇÕES DA ABORDAGEM REGULACIONISTA

A chamada Era de Ouro do capitalismo, que compreende o período entre o fim da segunda guerra mundial e o início da década de 1970, foi um momento no qual o “sistema capitalista viveu um período de estabilidade e prosperidade ainda não presenciado, com aumento sustentado do consumo, do investimento, da produtividade, da relação capital-trabalho e do nível de salário nominal e real” (COSTA, 2010, p. 50). A partir da década de 1970 este período de prosperidade começou a demonstrar sinais de crise nos padrões de crescimento e acumulação, crise esta que se afirmou e agravou ao longo da década.

A tendência expansionista da economia internacional, que se refletia em altos índices de crescimento médio anual da renda e do comércio mundial até o final dos anos 60, reverteu-se no início da década de 70. Os primeiros sinais partiram da crise do dólar nos Estados Unidos, em 1972, e desdobraram-se com a elevação significativa do preço do petróleo em 1973 e, depois, com o segundo choque do petróleo em 1989. (GROS, 2003, p. 25)

As interpretações para esta nova realidade que emerge a partir dos anos de 1970 são diversas. Segundo uma interpretação neo-schumpeteriana, a crise estaria estritamente vinculada com a revolução tecnológica sem precedentes da microeletrônica e dos meios de comunicação, que encurtaram espaços e tempos. Assim, este novo paradigma tecnológico marcaria uma ruptura industrial e possibilitaria um novo ciclo longo de desenvolvimento (COSTA, 2010).

Segundo esta perspectiva, o desenvolvimento tecnológico está estritamente vinculado com as ascensões e quedas dos ciclos de desenvolvimento capitalista e a inovação tecnológica é um determinante das taxas de acumulação de capital. Assim, pode-se dizer que a revolução tecnológica da microeletrônica e dos meios de comunicação tiveram por consequência uma ruptura industrial, que tornou o antigo regime de acumulação fordista obsoleto e não mais capaz de gerar a acumulação necessária para a sua manutenção.

Outras interpretações da crise da década de 1970 ajudam a compor o colorido do complexo cenário da época. Segundo os teóricos da especialização flexível, dentre os quais se destacam Piore e Sabel (1984), a crise estaria relacionada tanto aos choques exógenos,

vinculados a crise do petróleo de 1973 e 1979 e às políticas econômicas equivocadas [quanto ao] esgotamento da demanda, que se dá, por um lado, pela falência da possibilidade de manutenção de uma procura por produtos com pouca opção de escolha e, portanto, altamente massificados ou padronizados, e, por outro lado, pelo aumento da concorrência do mercado internacional, provocado pela

entrada de novos países industrializados. (*apud* BUSATO; PINTO, 2005, p. 205)

Segundo esta perspectiva, além do contexto exógeno à produção, a crise estaria ancorada nos limites da produção em massa fordista em si, visto que a indústria de base fordista não conseguia se adequar aos novos padrões de consumo, que requeriam uma constante adaptação inovativa, fosse pelas novas tecnologias ou por alterações nos próprios produtos. A indústria fordista, ao concentrar toda a produção em uma única e onerosa planta industrial, com todo seu maquinário programado para a produção de poucos produtos, além de operários pouco especializados, que realizavam tarefas mecânicas, ficava engessada em demasia. Assim, é a partir desta perspectiva teórica que passa a ganhar relevância o

novo paradigma capitalista da especialização flexível, assentado em pequenas e médias empresas (PME's), estruturadas em redes. Essa configuração sistêmica tenderia a alavancar o desenvolvimento local, regional, nacional e internacional, já que a rede especializada e integrada seria intrinsecamente mais flexível do que a grande empresa verticalmente integrada. (BUSATO; PINTO, 2005, p. 205)

Outra interpretação para a crise é aquela embasada em um conjunto de ideias neoliberais. Os fundamentos desta interpretação tem especial relevância para este trabalho, visto que foram estas ideias que legitimaram teoricamente um conjunto de mudanças na forma de gerir a economia e a sociedade (GROS, 2003) ocorridas a partir de então. Segundo Denise Gros, o surgimento do chamado neoliberalismo⁴ se dá no contexto da crise da década de 1930 e tem seu marco histórico de formação em 1947, com a fundação da sociedade Mont Pelerin. Os postulados teóricos desta vertente de pensamento eram opostos àqueles defendidos por Keynes para a solução da crise de 1930, e o resultado da correlação de forças à época pendeu em favor das ideias keynesianas. Assim, com os sinais de enfraquecimento do momento de pujança vividos entre o pós-guerra e o início de 1970, passou a ser questionada a hegemonia do keynesianismo e o conjunto de ideias sustentadas pelo neoliberalismo voltou a ganhar relevância e legitimidade como matriz interpretativa.

Segundo Hayek, um dos principais expoentes desta escola de pensamento, a crise vivida à época era consequência de um poder excessivo

⁴ Segundo a autora, "A denominação de neoliberal é adotada a partir da definição que os próprios criadores do Instituto Liberal apresentam do viés liberal ao qual se filiam e da aceitação do termo 'neoliberais' para si próprios." (GROS, 2003, p. 14)

dos sindicatos, que pressionavam as empresas por melhores salários e o Estado por aumento de benefícios sociais. Esta situação geraria uma redução das taxas de lucro, que provocaria uma queda na acumulação e inflação. A solução seria, assim, a implementação de um conjunto de medidas “como a estabilidade monetária, a diminuição dos gastos sociais e a restauração da taxa de desemprego para quebrar o poder dos sindicatos” (GROS, 2003, p. 27). Derivado de algumas premissas de pensamento desta escola, a forma do Estado que capitaneou o desenvolvimento nos anos de ouro também passou a ser objeto central da crítica neoliberal; segundo esta perspectiva, os

problemas defrontados pelo capitalismo são percebidos como manifestação do excesso de intervencionismo estatal na vida econômica e nas relações sociais em sentido amplo. Um liberalismo renovado, com forte sustentação na teoria econômica neoclássica, desloca o consenso keynesiano construído no pós-Guerra, argumentando que o Estado havia se tornado muito grande e a administração pública ineficiente ou pouco eficaz. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011)

Considerando a relevância e legitimidade que este arcabouço teórico ganhou a partir de então, cabe aqui destacar que o escopo de suas ideias se estende para além da dimensão econômica, abarcando também as dimensões política, social e cultural. Ele pode ser visto como uma concepção de mundo, que articula convicções, ideias e ideais aptos a orientar a vida prática em sua totalidade (GROS, 2003, p. 15). É portador, portanto, de um projeto político, e é ele que orienta a organização de novo desenho institucional, político e econômico. Retomaremos algumas ideias centrais desta corrente de pensamento ao tratar sobre as reformas do Estado.

Outra perspectiva interpretativa para a crise da década de 1970 é a da escola de regulação francesa, ou simplesmente a ‘abordagem regulacionista’. Ela foi inaugurada com a obra seminal de Michel Aglietta, “Régulation et crises du capitalism”, que se dedica a estudar o modo de regulação capitalista do fordismo. Lançada em 1976, tanto a obra de Aglietta quanto o constructo teórico desenvolvido a partir de então foi elaborado em paralelo aos sinais de esgotamento da prosperidade dos 30 anos do pós-guerra e dos processos subsequentes. Interessa aos autores desta vertente de pensamento entender as crises do capitalismo, e o fazem com pressupostos e conceitos alternativos as demais interpretações vigentes à época.

Segundo a abordagem regulacionista, o capitalismo é um sistema cíclico e a sua estabilidade é sempre provisória e temporária. Ele é intrinsecamente contraditório, sendo que cada formação histórica é determinada por uma inter-relação complexa entre um dado regime de acumulação e um modo de regulação, “cada um deles contendo suas formas historicamente diversas de valorização do capital, relações de classe, processos político-sociais e crises” (HIRSCH, 1998, p. 12). Percebe-se nesta citação dois conceitos centrais para a abordagem: regime de acumulação e modo de regulação.

O conceito de regime de acumulação relaciona as transformações na produção e na demanda de forma a sustentar dinamicamente o equilíbrio macroecômico. Para Boyer refere-se ‘ao conjunto de regularidades que asseguram uma progressão geral e coerente da acumulação de capital, ou seja, que permitem absorver ou repartir no tempo as distorções que surgem permanentemente ao longo do próprio processo’ (1990, p. 72). (ARIENTI, 2008, p. 2)

Já o modo de regulação representa a

(,..) a totalidade das formas institucionais, seu entrelaçamento e as normas explícitas ou implícitas que asseguram a compatibilidade entre os modos de comportamento internos à estrutura de um regime de acumulação, correspondendo ao estado das relações sociais, bem como às suas propriedades de luta e conflito” (LIPIETZ, 1985, *apud* HIRSCH, 1998, p. 13).

Ao sustentar que as crises do capitalismo estariam relacionadas a um descompasso histórico entre um dado regime de acumulação e seu modo de regulação, os regulacionistas agregam a análise dos ciclos e crises do capitalismo variáveis mais abrangentes e holistas, que englobam além de aspectos propriamente econômicos também políticos, sociais e culturais (ARIENTI, 2008).

É impossível estabelecer uma dicotomia entre o puramente econômico de um lado e o social do outro. Mesmo os mercados perfeitamente competitivos derivam da organização do espaço social; eles são construídos tendo como base relações de poder e as regras jurídicas. (JESSOP, 2001, p. xv, *apud* CASCIONE, 2011, p. 13)

Para a abordagem regulacionista, a estabilidade de uma determinada formação histórica está estritamente relacionada com a capacidade de um dado modo de regulação fazer a mediação dos conflitos que são inerentes a acumulação e reprodução do capital. É o modo de regulação que fornece um conjunto de representações que viabiliza o consenso social e a estabilidade do sistema.

Importante destacar, ainda, que o Estado ocupa um papel central na regulação capitalista⁵. É em seu arcabouço institucional que se materializam as relações sociais de poder e de classe, e onde os compromissos sociais são codificados e estabilizados⁶. Em linha com Poulantzas (1978), para Hirsch o Estado não é ator autônomo, mas campo no qual as relações de classe se materializam institucionalmente (HIRSCH, 1998, p. 13). Reafirmando seu vínculo com a abordagem regulacionista, para Hirsch a estrutura do Estado e seu modo de funcionamento fazem parte do modo de acumulação e regulação, e se transforma com estes.

É precisamente este papel do Estado, de ator que atua no estabelecimento de visões, valores comuns, normas, convenções, redes, procedimentos de um dado modo de regulação, em acordo e como “resultado das condições de reprodução das relações sociais de força historicamente existentes” (HIRSCH, 2010, *apud* CASCIONE, 2011, p. 63) que justifica teoricamente os objetivos e pressupostos da pesquisa aqui proposta. Justifica tanto o entendimento do Estado enquanto espaço de disputas na condução de diferentes projetos políticos, determinadas pelas condições historicamente existentes quanto a escolha de que se investiguem estes projetos no âmbito do executivo municipal.

Retomando a crise da década de 1970 e transportando estas categorias analíticas da abordagem regulacionista para a sua interpretação, temos, por um lado, um regime de acumulação de caráter fordista, e um Estado de tipo keynesiano que fornecia o arcabouço macro institucional e era garantidor de uma série de compromissos sociais que davam suporte ao sistema.

⁵ De fato, há uma crítica a escola da regulação francesa por ter negligenciado o papel exercido pelo Estado em um dado modo de regulação. Entretanto, uma teoria do Estado a partir da abordagem regulacionista pode ser encontrada na obra de Joachim Hirsch, conforme reconhecimento do próprio autor: “em comparação com as análises regulacionistas originais, nós utilizamos aqui um conceito algo ampliado de regulação. Isso diz respeito sobretudo à inclusão da teoria materialista do Estado, com a qual deve ser vencido um buraco cego da teoria da regulação que é frequentemente criticado.” (HIRSCH, 2010, *apud* CASCIONE, 2011, p. 62)

⁶ Esta relação entre regime de acumulação e modo de regulação não é funcional, entretanto; segundo Hirsch (1998, p. 13), “a estabilidade de uma formação histórica do capitalismo pressupõe a geração de um correspondente e reciprocamente estável modo de acumulação e de regulação. Esses modos, contudo, não existem em correspondência funcional um com o outro. Preferivelmente, estes constituem uma relação de articulação, ou seja, sua emergência segue suas próprias condições e regularidades.”

No regime de acumulação fordista, a execução da produção é centrada, geograficamente, em grandes complexos industriais. Estes são baseados na organização taylorista do trabalho - onde há um forte apelo a padronização e repetição mecânica das atividades ('tratamento científico do trabalho'), além da separação hierárquica entre o planejamento e a execução - e na produção em massa de um - ou poucos - produto padronizado, em uma linha de montagem rotativa. Este sistema de produção permitiu um aumento exponencial da capacidade produtiva, sendo assim a base da indústria de bens e consumo em massa.

Este sistema de produção não logrou êxito sozinho, entretanto; o papel do Estado na regulação da economia e dos acordos sociais teve papel decisivo. Após o crash de 1929 e a constatação das falhas e da insuficiência do *laissez-faire* para a manutenção da estabilidade econômica e do pleno emprego, passaram a ser implementadas uma série de políticas que tinham no Estado o eixo central da promoção do desenvolvimento. Segundo Arienti (2008), os Estados à época assumiram tipicamente três funções:

Pelo lado da **oferta**, coube ao Estado o investimento em infra-estrutura para a ampliação da produção e circulação de bens de consumo duráveis, carro chefe da indústria tipicamente fordista. No investimento estatal estiveram a construção da rede rodoviária e a expansão da oferta de energia e dos canais de comunicação. Pelo lado da **demanda**, o Estado assumiu sua característica keynesiana ao adotar políticas expansionistas para garantir uma demanda efetiva sempre próxima ao pleno emprego. [...] Pelo lado do **controle social**, a regulação dos conflitos se realizou tanto pela garantia estatal a acordos corporativos que constituíram um compromisso salarial de vincular aumento de salários a inflação e produtividade, quanto pela ampliação da proteção legal ao trabalhador dada pela legislação trabalhista e pela formação de um sistema de seguridade social ao trabalhador e em políticas sociais aos cidadãos." (ARIENTI, 2008, p. 12, grifos nossos)

Seguindo o constructo teórico da abordagem regulacionista, assim como houve virtuosismo entre o regime de acumulação fordista e o Estado keynesiano e do bem-estar social, a crise também enfraqueceu de forma mútua tanto o regime de acumulação quanto o modo de regulação. Alguns dos sinais do esgotamento deste equilíbrio foram apontados por Aglietta (1979):

1. A evolução da organização do trabalho, em sua aplicação cada vez mais mecânica, tendeu a provocar o esgotamento das potencialidades produtivas e a renovar a insatisfação dos trabalhadores ao processo de trabalho fordista;
2. O aumento da dependência do consumo do governo, para manter o nível de demanda, em virtude da estabilização do consumo de massa;
3. a elevação dos gastos sociais dos Estados, em virtude de uma maior pressão social; e
4. a incapacidade das

políticas econômicas em conter a debilidade monetária manifestada através da inflação. (*apud* BUSATO; PINTO, 2005, p. 207)

Wagner Arienti aponta ainda uma série de outros eventos que ocorreram entre o final de 1960 e início de 1980 que evidenciavam o enfraquecimento da ordem econômica e social do período, como a estagflação, o rompimento dos acordos de Bretton Woods, crescente reivindicação salarial, a decisão da OPEP em elevar os preços do petróleo, crise fiscal, crise da dívida externa em vários países em desenvolvimento, além da “rebeldia da juventude de classe média aos padrões de produção e de cultura tipicamente fordistas” (ARIENTI, 2008, p. 7).

A crise que se iniciou na década de 1970 teve profundos impactos na estrutura social dominante a nível mundial. É em decorrência de seus desdobramentos e do próprio avanço tecnológico que se abre espaço para um novo paradigma produtivo, baseado na flexibilidade, bem como para um novo papel e forma de Estado, com novos paradigmas de administração da coisa pública. Descrever as características e explicitar os projetos políticos que subsidiam e legitimam esta nova ordem é o objetivo da sessão que segue.

2.2 REFORMA DO ESTADO E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA

Com a patente inadequação do fordismo-keynesiano para manter as taxas de acumulação necessárias à sua manutenção, a partir da década de 1970 começam a ser observadas uma série de alterações na estrutura do sistema capitalista, tanto em termos produtivos quanto da regulação estatal. Pelo lado econômico, começa a ganhar relevância um novo paradigma produtivo, baseado nos princípios do toyotismo na organização do trabalho e da produção, que se materializa pela emergência de uma nova divisão internacional do trabalho e por novas dinâmicas competitivas, tanto entre empresas quanto entre locais/territórios. Pelo lado da regulação estatal, começam a ser implementadas uma série de reformas nos Estados nacionais, que alteraram significativamente tanto seu papel e funções quanto sua forma de administração.

2.2.1 O processo de reestruturação produtiva

Considerando que a organização do trabalho e da produção de caráter toyotista emerge com o objetivo de suprimir as limitações históricas do fordismo, algumas características podem ser destacadas. A primeira delas é que a produção é estritamente vinculada a demanda. Ao contrário do fordismo, onde a produção ocorria independente da demanda - visto que a demanda estava garantida tanto pelas políticas derivadas do keynesianismo quanto pela política salarial fordista, que transformava operários em consumidores -, no toyotismo só se produz aquilo que já se vendeu. Há de se destacar que essa 'ausência de estoque' se estende também para os insumos, que são demandados de acordo com as necessidades da produção.

Ainda de forma oposta ao fordismo, que produzia um número estrito de produtos, no toyotismo a produção é bastante heterogênea. Esta característica, dentre outros motivos, visa tanto ajustar a produção aos novos padrões de consumo, que demandam produtos diferentes, quanto adequar-se as constantes necessidades de adaptações inovativas. Segundo Eduardo Costa (2010, p. 59),

Trata-se de uma estratégia de produção fundamentada em permanente inovação, capaz de acomodar incessantes mudanças no ambiente de mercado em vez de tentar controlá-lo, tendo como intuito otimizar o processo produtivo e as plantas industriais, reduzindo ao máximo a capacidade ociosa de operação das plantas produtivas, em grande parte através do desenvolvimento de competências específicas e da terceirização daquilo que não pertence ao núcleo duro da produção.

Segundo Ricardo Antunes (2001, p. 42), enquanto na fábrica fordista cerca de 75% da produção era produzida internamente, na fábrica toyotista é produzido aproximadamente 25%. A fábrica toyotista "*horizontaliza* o processo produtivo e transfere à 'terceiros' grande parte do que anteriormente era produzido dentro dela". Desta citação de Antunes pode-se inferir outra característica marcante deste regime de acumulação: enquanto no fordismo boa parte da produção de uma planta industrial era feita nela mesma, no toyotismo existe uma ampla terceirização de atividades, modificando, assim, a geografia produtiva:

[...] este novo paradigma gerou uma **nova dinâmica territorial do desenvolvimento**, seletiva e desigual entre países e regiões, a partir de uma lógica global de articulações das órbitas mercantil, produtiva e financeira que passou a desenhar uma nova disposição da geografia produtiva internacional por meio da reconfiguração do processo

produtivo, da qual passou a ser elemento basilar o processo de desintegração vertical e integração horizontal das empresas, utilizando-se, para isto, das avançadas tecnologias de transportes e telecomunicações. (COSTA 2010, p. 59-60, grifos nossos)

Dessa alteração espacial da produção decorrem algumas consequências. A primeira delas é fazer com que regiões tradicionalmente industriais entrem em crise, motivada em grande parte pela internacionalização e abertura dos mercados nacionais, que tornaram a indústria tradicional menos competitiva frente a concorrência internacional. As plantas industriais baseadas no modelo fordista de produção estavam defasadas, a qualificação técnica dos trabalhadores destas regiões não era adequada ao perfil polivalente requisitado pelo toyotismo, bem como a ampliação dos mercados para além das fronteiras engendrou uma fragmentação produtiva que culminou com uma nova dinâmica competitiva entre territórios. Como já sugerido por Costa, “graças às possibilidades técnicas do período, o trabalho pode ser repartido entre muitos lugares, de acordo com a sua produtividade para certos produtos” (SANTOS; SILVEIRA, 2006, p. 141). Pensando na competitividade, as empresas buscam, sob pena de seu próprio enfraquecimento, as localizações mais favoráveis.

Em linhas gerais, essas formas de acumulação flexível, que surgem como uma “nova configuração” do sistema capitalista, na verdade configuram *uma divisão internacional do trabalho* - associada às novas formas de organização industrial e da gestão da produção e do trabalho - centrada, principalmente, a partir das grandes firmas [...]. (BUSATO; PINTO, 2005, p. 203, grifos nossos)

Frente a este contexto de fragmentação produtiva e aumento da competitividade no cenário internacional, passa a ganhar relevância a ampliação das capacidades inovativas das empresas como forma de aumentar seu poder competitivo, bem como a promoção do desenvolvimento de vantagens comparativas locais e regionais a fim de tornar os diferentes territórios mais atrativos aos investimentos. É ainda neste contexto que ganham relevância novos espaços produtivos, que passam a se destacar em diferentes áreas do mundo. A título de exemplo destes novos espaços produtivos, podemos citar aqui o mais famoso, vinculado ao desenvolvimento da microeletrônica e telecomunicações, o Vale do Silício, na Califórnia, Estados Unidos e outro, vinculado a economia tradicional, conhecido como ‘Terceira Itália’.

Em linha com a abordagem regulacionista, é importante destacar que este conjunto de transformações na estrutura produtiva não ocorre sozinho no tempo

e espaço. Estas transformações só são possíveis na medida em que há um suporte macroinstitucional que viabilize as novas dinâmicas do sistema. Assim, junto a esta série de alterações produtivas ocorre em paralelo e de maneira articulada uma série de alterações na regulação capitalista e mais especificamente, nos Estados nacionais.

2.2.2 Reformas do Estado

Enquanto em termos de acumulação o fordismo foi gradativamente substituído por um sistema mais flexível, conforme descrito acima, o Estado keynesiano e do bem-estar foi gradativamente se transformando através de uma série de reformas que alteraram significativamente seu papel.

Para que se possa compreender os contornos desta nova⁷ forma de Estado, é de fundamental importância que se atente para alguns pressupostos do neoliberalismo, visto que é esta matriz de pensamento que justifica e legitima teoricamente

um conjunto de mudanças na forma de gerir a economia e a sociedade, dentre as quais é central a diminuição do papel que o Estado desempenha num modelo econômico que permite maior integração dos países ao processo de globalização financeira, dos mercados e da produção. (GROS, 2203, p. 67)

Conforme já descrito anteriormente, se na década de 1930 o keynesianismo saiu vitorioso na disputa pela hegemonia das ideias que subsidiaram as políticas implementadas nos anos dourados, após a década de 1970 o pêndulo se inverte, as críticas neoliberais ao Estado keynesiano se intensificam e passam a subsidiar sua reestruturação.

Dentre os principais axiomas que fundamentam a concepção de mundo neoliberal encontra-se aquele que sustenta que a sociedade só existe através de ações individuais, e que o fim destas ações é satisfazer seus próprios desejos e necessidades. Assim, a cooperação não se dá por solidariedade, mas sim para satisfazer estes interesses, e são destas interações que resulta a vida em sociedade⁸. Epistemologicamente, esta concepção de sociedade está atrelada a

⁷ Não há consenso de que as reformas engendraram um 'novo' Estado. Ver Arienti, 2008, p. 8

⁸ "Ao procurar o seu próprio interesse o indivíduo promove o interesse da sociedade mais do que se realmente procurasse promovê-lo. Tal mecanismo ficou conhecido pela imagem metafórica da mão invisível do mercado." (SANTOS et al., 2012, p. 47)

ideia de que o conhecimento é imperfeito e subjetivo, sempre vinculado às realidades individuais. É a partir deste pressuposto que os neoliberais questionam as possibilidades de um conhecimento sobre o futuro e, por consequência, as pretensões de planejamento e intervenção estatal. Ou seja, uma vez que a sociedade só existe a partir da cooperação entre indivíduos motivados por seus interesses, o planejamento suporia o conhecimento de uma sociedade que não existe *a priori* e teria como consequência uma exacerbação da autoridade sobre o indivíduo.

É desta concepção que decorre a ideia de que o mercado é único mecanismo racional para o ordenamento da sociedade e da organização econômica, sendo o sistema ótimo para a alocação de recursos (GROS, 2003). As desigualdades de renda e riqueza são não só inerentes ao mercado, mas condição fundamental para seu funcionamento; uma vez que as pessoas são naturalmente diferentes, o mercado representa o bom e justo na sociedade.

[Ele] é matriz da justiça, da liberdade e da riqueza. Da justiça, uma vez que supostamente recompensa aqueles que demonstram habilidade, dedicação e diligência. Da riqueza, pela eficiência na alocação dos recursos existentes, pondo à disposição da sociedade os bens de que ela mais necessita. E da liberdade, porque a distribuição das posses materiais não estaria submetida à ação deliberada de qualquer pessoa (MORAES, 1994, *apud* GROS, p. 81).

É a partir deste conjunto de ideias que os neoliberais condenam qualquer tentativa de prever e moldar o futuro, no que se inclui o planejamento e intervencionismo estatal. Esta crítica aplica-se diretamente ao Estado keynesiano, ao próprio socialismo - também criticado por esta linha de pensamento – bem como, em última instância, a própria política entendida enquanto discussão e escolhas sobre fins e valores. As escolhas e não escolhas políticas representam uma ameaça ao livre funcionamento do mercado, bem como as próprias liberdades individuais. Desta negação da política decorrem tanto a ideia da substituição da política pela tecnocracia, quanto as propostas de limitação de poder através da descentralização (GROS, 2003).

No ideário liberal, o papel do governo parece reduzir-se a algumas poucas funções básicas: 1) proteger cidadãos contra inimigos externos, reais ou potenciais; 2) garantir a liberdade e a possibilidade de autodeterminação dos indivíduos; 3) manter uma estrutura institucional que permita aos indivíduos cooperar eficientemente; 4) garantir a segurança material das pessoas — para que o padrão de vida dos cidadãos não caia abaixo de certo mínimo de decência, intervenção à qual geralmente se adiciona o limite estampado no lema:

material security, not material equality. (MORAES, 1996, *apud* GROS, 2003, p. 85).

Explicitados alguns dos conceitos axiomáticos do neoliberalismo e o entendimento de que mais que uma teoria econômica, corresponde a esta matriz de pensamento uma visão de mundo que engloba aspectos políticos, sociais e culturais, faz-se necessário amarrar e explicitar algumas conexões entre estes, a abordagem da regulação que serve de base para o constructo aqui desenvolvido e as disputas por hegemonia na condução de projetos políticos no âmbito do Estado.

Em primeiro lugar, é importante retomar que cada ciclo do capitalismo possui uma forma-Estado correspondente, resultado de uma dada correlação histórica de forças, e que este Estado é o principal responsável pelo estabelecimento e reprodução de um conjunto de visões, normas e valores que fornecem as mediações necessárias a estabilidade do sistema. Destaca-se ainda, que a relação entre acumulação e regulação não possui caráter funcionalista, mas de articulação; “a eficácia do Estado não é nunca o simples resultado de estruturas econômicas já dadas, mas também resultante da ação estratégica de determinados atores – os partidos, grupos de interesse, movimentos sociais, a burocracia e também ‘o’ capital” (HIRSCH, 2010, *apud* CASCIONE, 2001, p. 63).

Com a crise iniciada em 1970 e a correspondente desarticulação entre os modos de acumulação e regulação, abriu-se uma janela de oportunidade para uma disputa pela hegemonia⁹ de ideias que legitimassem teoricamente a forma e os conteúdos do Estado, que engendrassem novo período de estabilidade ao sistema bem como cumprissem os objetivos da acumulação e reprodução do capital. Considerando que diferentes atores se articulam estrategicamente nesta disputa, é interessante resgatar a tese de Denise Gros, onde autora trata do papel dos Institutos Liberais brasileiros na difusão da ideologia neoliberal no país. Para tanto, ela faz uma reconstrução do neoliberalismo enquanto um movimento ideológico de caráter internacional, que se desenvolveu

⁹ “Hegemonia, segundo Lipietz, é o que possibilita a perpetuação de um modo de regulação, exercendo o Estado papel fundamental para assegurar tal hegemonia. Para Hirsch as ‘transformações sociais significam sobretudo luta pela hegemonia, entendida como as representações dominantes sobre a ordem e o desenvolvimento da sociedade’ (HIRSCH, 2010, p. 282), sendo o Estado responsável por assegurar essa ordem e desenvolvimento.” (CASCIONE, 2011, p. 64)

através da formação de redes de intelectuais, acadêmicos, políticos, organizações, *think tanks*, publicações liberais e mídia nesses dois países [Inglaterra e Estados Unidos], bem como da existência de fundações e empresas dispostas a financiar todas essas instituições. A existência dessas redes foi fundamental para a consolidação do liberalismo como alternativa política, para a vitória de Margaret Thatcher na Inglaterra e de Ronald Reagan nos Estados Unidos, no final dos anos 70, e para a internacionalização do movimento nos anos 80. [...] As idéias lançadas pelos liberais permaneceram no nível da teoria por várias décadas, até a crise dos anos 70 e a recessão no mundo capitalista avançado. [...] Somente nos anos 80, as medidas propostas pelos liberais foram postas em prática pelos Governos Thatcher, a partir de 1979, e Reagan, a partir de 1980. Além desses casos, quase todos os países da Europa Ocidental tiveram governos de direita, que adotaram as reformas liberais nesse período. (GROS, 2203, p. 95-96)

Assim, se as ideias neoliberais perderam a disputa para as ideias keynesianas como visão de mundo que orientou e legitimou a ação política no período do pós-guerra, com a desestabilização do sistema pós-1970 elas voltaram a ganhar terreno e orientaram a ação política a partir de então.

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos de seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou um êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas (...) Este fenômeno chama-se hegemonia (ANDERSON, 1995, p. 22-23, *apud* GROS, 2011, p. 95)

É legitimado por este novo conjunto de ideias que avança uma ampla agenda reformista, que visava efetuar a transição de um Estado intervencionista e dirigista para um Estado regulador, pró-mercado e focado na “reestruturação de seu aparato organizacional e dos mecanismos de que dispõe para governar” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 11). Estas reformas ocorrem no período entre 1980 e 1990, e apesar de possuírem um caráter geral e tendencial, que se explicitará abaixo, foi determinado em seu grau e intensidade pelo caráter específico das distintas estratégias políticas adotadas em cada sociedade para direcionar, acelerar ou retardar o processo. Esta série de reformas visava decompor as principais características do Estado keynesiano e do bem-estar social, e apesar de não terem eliminado ou reduzido as funções econômicas dos

Estados¹⁰, alteraram significativamente seu papel e forma. As reformas que atingiram os Estados podem ser divididas analiticamente em quatro tipos ideais.

O **primeiro** tipo tinha por objetivo lidar no curto prazo com a crise financeira dos Estados e com os desequilíbrios macroeconômicos, e ocorreu na segunda metade da década de 1970. Se materializou tipicamente através de políticas monetaristas, que recomendavam a restrição orçamentária e monetária além da abertura comercial. O **segundo** tipo de reformas visava desconstituir o aparelho de oferta do Estado fordista, transferindo para empresas privadas a oferta de bens e serviços que eram realizados por empresas estatais. Introduziu-se, assim, a lógica da rentabilidade privada na produção e regulação mercantil no consumo de bens públicos. Junto ao processo de privatização, houve também uma mudança na atuação das unidades estatais, que passaram a regulamentar a concorrência nas atividades relacionadas ao consumo coletivo ou a monopólios naturais. O **terceiro** tipo de reforma transforma as estruturas fordistas ainda existentes introduzindo novos critérios de eficiência na produção de bens e serviços públicos e sociais que permaneceram sob responsabilidade estatal. As reformas ocorrem através da mudança de uma administração burocrática para uma gestão por resultados¹¹, visando aumento da produtividade e eficiência do setor público estatal, tentando combater a crise financeira do Estado tanto pelo lado da redução de custos quanto pelo aumento da produtividade. Avançam também em questões como qualidade dos serviços públicos, empoderamento do cidadão como consumidor, accountability e transparência (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Também se enquadram neste tipo as reformas administrativas e patrimoniais de criação de instituições públicas não necessariamente estatais. As reformas do **quarto** tipo visavam alterar o regime de bem-estar social. Apesar de encontrar dificuldades políticas na sua implementação, lograram impor um limite ao crescimento deste sistema que foi base do compromisso social fordista (ARIENTI, 2008, p. 14-16).

¹⁰ “Apesar da retórica de menos Estado que acompanha as reformas gerenciais, a privatização ou as parcerias requerem um Estado forte, dado que aumentam as regulações e os incentivos por meio dos quais se busca assegurar o interesse público.” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 38-39)

¹¹ Segundo Ricardo Carneiro e Telma Menicucci, “o neoliberalismo desemboca na New Public Management” (2011, p. 12).

Considerando que a tipologia das reformas apresentadas acima partiu da desconstituição das características keynesianas dos Estados nacionais, cabe tentar explicitar alguns dos novos contornos assumidos pelo Estado neste processo de reestruturação. Considerando o objetivo deste capítulo, que é destacar a emergência da instância local como *locus* de desenvolvimento como resultado deste processo de reestruturação produtiva e político-institucional derivado de uma crise cíclica do capitalismo, as hipóteses construídas por Jessop (1993) sobre o tipo ideal do “Estado Schumpeteriano e pró-trabalho” são analiticamente esclarecedoras.

Segundo o autor, no Estado Schumpeteriano e pró-trabalho¹² haveria um deslocamento da prioridade macroeconômica do pleno emprego para a ênfase na criação de maiores condições para a competitividade para as empresas nacionais no cenário global. Decorre deste deslocamento uma maior ênfase dos Estados na promoção de políticas de apoio a competitividade setorial e empresarial, pelo lado da oferta, visando promover a capacidade inovativa das empresas e aumentando seu poder competitivo no mercado concorrencial. Já em relação a reprodução da força de trabalho, as políticas deveriam garantir, além da qualificação adequada as novas tecnologias, também flexibilidade e menor custo para as empresas, em uma clara “mudança na política social de uma prioridade da distribuição de renda do regime de bem-estar para uma visão mais produtivista e preocupada com a competitividade” (ARIENTI, 2008, p. 20).

Ainda em acordo com as hipóteses de Jessop, o novo Estado não poderia cumprir suas funções com o mesmo aparato e estrutura do Estado fordista, que centralizava poder e capacidade operacional; os novos objetivos requeriam novos instrumentos e políticas. Neste sentido, outra tendência seria a formação de um ‘Estado vazio’ (*‘hollow state’*), onde, assim como nas grandes corporações (as *‘hollow corporations’*), haveria uma centralização das funções decisórias e uma dispersão territorial das unidades operacionais. O autor identifica três tendências de esvaziamento de poder do Estado (JESSOP, 1993, *apud* ARIENTI, 2008, p. 21-22):

Um **primeiro** deslocamento seria o ‘Deslocamento para cima’, dos Estados nacionais para as organizações internacionais e intergovernamentais.

¹² O tipo ideal do Estado pós-fordista, segundo Jessop (1993, *apud* ARIENTI, 2008).

Frente ao mercado global, os Estados perdem autonomia de controle e coordenação da movimentação de capitais, ficando a cargo de organizações internacionais como FMI, BIRD ou intergovernamentais, como o Grupo dos Sete, a ordenação da dinâmica econômica internacional. Ainda neste sentido podemos lembrar Milton Santos, que problematiza esta perda de autonomia dos Estados não apenas para organizações internacionais e intergovernamentais, como também para a própria lógica das grandes empresas multinacionais.

Com a globalização, confunde-se a lógica do chamado mercado global com a lógica individual das empresas candidatas a permanecer ou a se instalar num dado país, o que exige a adoção de um conjunto de medidas que acabam assumindo um papel de condução geral da política econômica e social. [...] Em nome da inserção desse país na nova modernidade e no mercado global são estabelecidas regras que acabam por constituir um conjunto irrecusável de prescrições. Isso equivale, para cada país, a uma abdicação da possibilidade de efetuar uma verdadeira política nacional, tanto econômica quanto social. (SANTOS, 2000, p. 255)

O **segundo** deslocamento é ‘para baixo’, dos Estados centrais para as esferas regionais e locais. Com o deslocamento da prioridade do pleno emprego para a promoção da capacidade inovativa e sua difusão para as cadeias de produção como forma de aumentar a competitividade no mercado global, passam a ganhar relevância o aproveitamento e desenvolvimento de vantagens comparativas locais e regionais.

A política de competitividade deve levar em consideração as vantagens comparativas regionais, a formação de cluster locais e de sistemas locais de inovações. Dada a busca da competitividade pela inovação e diferenciação, deve-se considerar as especificidades regionais e locais. Neste aspecto, as esferas mais descentralizadas de poder têm maior conhecimento e maior capacidade de operação para implementar políticas industriais. (ARIENTI, 2008, p. 22)

Importante considerar, ainda, que este movimento ‘para baixo’ passa também pela desconcentração de poder e descentralização operacional, engendrando novas relações entre o central e local. O próprio movimento de descentralização que conferiu maior autonomia aos entes subnacionais é signatário deste processo; apesar das especificidades da coalisão que pôs na agenda o tema da descentralização no Brasil¹³, é a partir do processo de redemocratização, consubstanciado na constituição de 1988, que os municípios

¹³ Melo salienta que a descentralização foi uma ideia força que moveu distintas colorações e coalizões políticas, tendo sido vocacionada tanto por setores mais conservadores como social-democratas. Para uma revisão sobre o conceito de descentralização e as múltiplas perspectivas vocalizadas por esta ideia-força, ver Melo (1994).

adquirem maior autonomia, em oposição as centralizações – estratégicas e burocráticas – típicas do período autoritário.

A idéia da descentralização também foi ingrediente importante do elenco de reformas advogadas por governos neoliberais a partir da década dos 80. Com efeito, a centralização é uma peça central do repertório político conservador, que localiza no Governo central o objeto de seu anti-estatismo. (MELO, 1996, p. 12)

Este processo também é acompanhado por uma crescente demanda pelo aprofundamento da própria democracia.

A partir dos anos 1970, explicita-se o desgaste desse paradigma centralizado e intervencionista, colocando na ordem do dia a questão da descentralização do Estado. Tal imperativo, no entanto, é traduzido no campo político através de diferentes tintas ideológicas e que portam projetos políticos diferenciados no tocante ao formato e às funções que o Estado deve desempenhar nesse novo estágio do desenvolvimento capitalista. Nestes países [latino-americanos], após longos períodos de regime autoritário, a descentralização é vista como estratégia tanto para uma nova repartição do poder político entre os entes locais, regionais e nacional, quanto também para expressar as demandas de diversos atores sociais por instrumentos mais efetivos de controle sobre a agenda e as políticas governamentais. Nesta perspectiva, a tendência é que cada vez mais as cidades assumam funções antes da competência dos governos centrais, conformando uma nova hierarquia dos espaços sociais, mudança que é parte da transformação da própria natureza do Estado-nação, onde se abrem cada vez mais espaços à pluralidade cultural e à revalorização das tradições regionais e locais. (SOUZA, 2005, p. 25)

Entendida enquanto transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais, a descentralização expressa, por um lado, tendências democratizantes, participativas e de responsabilização e, por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública – em que apenas a questão da eficiência é considerada. (MELO, 1996, p. 13)

A **terceira** tendência de deslocamento de poder identificada por Jessop é “para fora”, através da formação de redes horizontais de poder, seja internacionalmente, regionalmente ou mesmo entre governos e organizações da sociedade civil. Um deslocamento do “governo para a governança”. Em nível internacional, o autor destaca a internacionalização dos regimes de formulação de políticas, com a

participação e influência dos governos nacionais nas instituições inter-governamentais, na formulação de estratégias transnacionais e de ação internacional conjunta, como é o caso do Mercosul, Nafta e Comunidade Européia. Em nível intra-nacional, há uma tendência do governo central de formar parcerias com organizações governamentais regionais e locais e instituições da sociedade civil, como associação de empresários, universidades e sindicatos para aumentar sua capacidade de ação. (ARIENTI, 2008, p. 22).

2.3 A EMERGÊNCIA DO LOCAL

A título de conclusão do capítulo, gostaríamos de retomar uma série de aspectos que foram tratados ao longo destas páginas, que desembocam no principal objetivo do capítulo: contextualizar a emergência da instância local como *locus* de desenvolvimento como consequência de um processo multidimensional de caráter internacional, que tem início com uma queda nos padrões de crescimento da acumulação de capital ocorridos a partir da década de 1970.

Foi sustentado, com base na abordagem regulacionista, que a crise foi motivada por uma desarticulação entre o regime de acumulação fordista e seu suporte macro institucional, o Estado keynesiano e do bem-estar social, e que esta desarticulação teve uma série de consequências, tanto sob o ponto de vista econômico quanto político-institucional. Foi sustentado, também, que a estabilidade de uma dada formação histórica do capitalismo é garantida por um modo de regulação correspondente, que é o responsável por fornecer um conjunto coerente de normas e valores que orientam a ação dos sujeitos, mediando assim os conflitos que são inerentes a acumulação de capital. Por fim, foi defendido que o Estado é o centro de um dado modo de regulação, e que a já citada crise abriu uma janela de oportunidade para uma disputa em torno da forma e conteúdo dos Estados. Assim, a hegemonia das ideias keynesianas foi sucedida pela hegemonia de ideias neoliberais, que legitimaram teoricamente um conjunto de alterações no papel do Estado ao longo dos países. Destacou-se, também, que este processo, apesar de apresentar tendências, ocorreu de forma particular em cada Estado, em acordo com as características sócio históricas de cada país e com o contexto de lutas políticas em torno do processo de reestruturação. É deste grande arquétipo teórico que se justifica a iniciativa de que se investiguem os projetos políticos de desenvolvimento a nível de Estado.

Sob o ponto de vista produtivo, espera-se ter demonstrado que o local foi alçado a espaço preferencial de desenvolvimento a partir das flexibilidades propiciadas pelo Toyotismo na organização do trabalho e da produção, que

permitiram uma nova dinâmica operacional dentro das grandes empresas. Ao invés de grandes parques industriais que concentravam a produção em uma mesma localidade, o Toyotismo e a revolução tecnológica forneceram os mecanismos necessários para que houvesse uma horizontalização da produção, distribuindo-a por locais que tivessem maior potencial competitivo. Terceirizou-se, também, grande parte da produção, engendrando um processo de formação de redes especializadas e integradas de pequenas e médias empresas. Esta nova dinâmica produtiva, somada a abertura de mercados, expos os diferentes territórios às dinâmicas competitivas do capital internacional, o que demandou um novo olhar para o local como *locus* de desenvolvimento.

Segundo Docampo (2007), as iniciativas de desenvolvimento local nascem inicialmente em países mais desenvolvidos como uma forma equalização entre regiões mais e menos desenvolvidas. Posteriormente a estratégia se estende as demais regiões, que buscam melhorar o nível de renda das populações através de planos de marketing estratégico, partindo da premissa de que 'não existem regiões condenadas, e sim sem projetos' (DOCAMPO, 2007, p. 23). Esta estratégia também se estendeu a países em desenvolvimento, mas com um maior destaque para o estímulo do crescimento econômico:

Los modelos diseñados se aplican desde la lógica imperante en la teoría socioeconómica, según la cual el modelo fordista de industrialización, liderado por macroempresas y localizado en las principales ciudades y polos de alta concentración industrial, está agotado. Ello implica la necesidad de implementación de políticas que activen el rol de los agentes locales, incluido el poder y administración local, para incentivar el empleo y contrarrestar los efectos desestructuradores que imponen los marcos estructurales, como la existencia de amplias regiones desfavorecidas y pobres y los procesos globalizadores, que operan a nivel macroeconómico. (DOCAMPO, 2007, p. 24)

Já sob o ponto de vista da regulação e mais especificamente, sob o ponto de vista do Estado, espera-se ter demonstrado que a hegemonia das ideias neoliberais trouxe significativos impactos em diferentes dimensões. Primeiro, em acordo com as hipóteses de Jessop, houve um deslocamento da prioridade das políticas econômicas do pleno emprego para a promoção e desenvolvimento de vantagens comparativas locais e regionais, com o objetivo de aumentar a competitividade sistêmica. Também houve um processo de desconcentração de

poder e descentralização operacional, que colocaram em evidência a capacidade dos distintos locais em promover dinâmicas de desenvolvimento.

É deste duplo movimento, de caráter tanto propriamente econômico como também político-institucional que ocorre um deslocamento do *locus* de desenvolvimento do âmbito central para o local.

3. TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

A evolução do pensamento social não se dá de forma contínua e linear. Muitas vezes, é fruto de interesses circunstanciais causados por eventos específicos, ou por questões que se impõem em determinados momentos históricos. Em função disso as teorias tornam-se, com o passar do tempo e dos acontecimentos, adequadas ou inadequadas para dar conta da explicação de determinadas questões. (COSTA, 2010, p. 90)

A série de transformações ocorridas na estrutura do sistema capitalista e a consequente alçada da instância local como *locus* de desenvolvimento, conforme descrito no capítulo anterior, teve importantes reflexos no campo da produção de conhecimento. É a partir de então que o termo-conceito ‘desenvolvimento local’ passa a ser utilizado para significar diferentes dinâmicas e processos, com os mais diversos sentidos e valores normativos. Uma das tarefas deste capítulo é jogar luz sobre estas diferentes perspectivas, com o objetivo de situar o problema desta pesquisa em relação ao debate da literatura.

3.1 MÚLTIPLAS PERSPECTIVAS DO MESMO FENÔMENO

Qualquer revisão bibliográfica que tente dar conta de sintetizar e sumarizar as ideias por trás do ‘desenvolvimento local’ se deparará com um sem-número de abordagens e classificações, distintas teórica e ideologicamente. Como disse Benko (2001), “as ideias relativas à volta ao local mais parecem uma nebulosa que reúne uma grande diversidade ideológica e teórica, que um modelo em ciências econômicas” (*apud* MARTINELLI; JOYAL, 2004, p. XXX¹⁴).

Ao tratar de desenvolvimento local, uma das primeiras tarefas que se impõe é a da definição deste local. Neste sentido, as formulações que tratam do desenvolvimento a partir do local podem ser subdivididas em duas categorias: aquelas que tratam do local a partir do conceito tradicional de espaço da economia, que vê as diferentes localidades como homogêneas, como suporte físico dos objetos, atividades e processos econômicos, que se adapta as

¹⁴ A numeração das páginas do livro se divide entre arábicos e romanos. Logo, XXX é a numeração de página.

transformações do processo de crescimento e mudança estrutural (BARQUERO, 2007, p. 42); e aquela que vê o local como território, a partir de sua especificidade, como resultado de uma construção sócio histórica e portador de agência.

O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando *em território usado, utilizado por uma dada população*. (SANTOS, 2000, p. 47, grifos nossos)

De forma geral, as teorias que se colocam sob a guarda do termo 'desenvolvimento local' acentuam o caráter territorial do desenvolvimento, onde a identidade territorial e seus ativos são os recursos potenciais para que se gerem dinâmicas virtuosas de desenvolvimento. Para esta corrente, destacam-se aspectos relacionados as vocações econômicas características do tecido social e empresarial local; a organização da produção (distritos industriais, clusters, PMEs, etc.); a cultura local, seus valores e identidade; o protagonismo dos atores locais na condução dos processos de desenvolvimento em uma nova relação entre Estado e sociedade. Diferentes autores realçam ou esmaecem diferentes aspectos, em acordo com distintas perspectivas normativas, de tal forma que não é possível falar em um corpus teórico único. Um exemplo e tentativa de sumarização das distintas correntes e ressaltos dados a diferentes aspectos do desenvolvimento local pode ser encontrado em Barquero (2007). Segundo o autor, o desenvolvimento local pode assumir distintas visões, como a populista, a evolutiva e a cultural, e é a partir desta sumarização que o autor sustenta que seria possível uma síntese em torno do conceito de 'desenvolvimento local endógeno', que

Es una visión territorial del desarrollo que hace referencia a los procesos de crecimiento y acumulación de capital de una localidad o un territorio que tienen cultura e instituciones que le son propias y en las que se basan las decisiones de ahorro e inversión. Las iniciativas de desarrollo local aparecen como la forma que toma el desarrollo endógeno en la práctica, ya que son las respuestas de los actores locales a los desafíos de la globalización. (BARQUERO, 2007, p. 41)

Cabe destacar que o desenvolvimento a nível local não se resume ao caráter territorial do desenvolvimento. Há ainda um conjunto de formulações e prescrições que tomam local como espaço, onde há um privilegiamento de estratégias que visam tornar as cidades mais competitivas frente a outras na

busca por investimentos do capital internacional. Enquadram-se nesta corrente formulações que discutem diferentes estratégias de inserção do local no global – como a adoção de comportamento empresarial e de estratégias de *city marketing*, a oferta de concessões como flexibilização legal, isenções e investimentos em infra para atrair investimentos, etc.

Decorre destas distintas perspectivas – seja entendendo o local a partir de sua especificidade ou não - um certo otimismo em relação as possibilidades de um desenvolvimento local virtuoso, de tal forma que não existiriam ‘regiões condenadas, e sim sem projetos’ (DOCAMPO, 2007, p. 23). Assim, ao mesmo tempo, atribui-se ao local – seja ele circunscrito ao município ou região – autonomia e a responsabilidade pela promoção do seu próprio desenvolvimento, bem como desloca-se a lente de análise para os determinantes endógenos do desenvolvimento, para a remoção de gargalos e promoção de vantagens comparativas que tornem as localidades mais competitivas.

Há também na literatura que trata sobre desenvolvimento local um conjunto de autores que são críticos a este otimismo em relação ao desenvolvimento local, questionando as possibilidades de autonomia do local frente as dinâmicas internacionais. De forma geral, sustentam que o desenvolvimento local é reflexo do processo de transformação estrutural do sistema capitalista descrito no primeiro capítulo, da nova geografia produtiva que emerge com a adoção de padrões flexíveis de produção. As críticas assumem distintas colorações, a depender do objeto.

Quando as críticas debruçam-se sobre as formulações que entendem o local como espaço e a iniciativas que visam fornecer incentivos diversos – infraestrutura, fiscais, etc -, elas jogam luz sobre os efeitos negativos que este tipo de dinâmica causa tanto para o local em si, quanto para a região/estado/país na qual o local está inserido. Autores como Milton Santos destacam que uma das consequências da fragmentação produtiva é que as grandes empresas, pensando em sua própria competitividade, passam a se colocar à disposição dos diferentes territórios, e que estes, por sua vez, passam a competir entre si pela instalação destas grandes indústrias, conformando uma ‘guerra entre lugares’ para ocupar melhores posições para atrair a instalação de grandes indústrias.

Tais empresas são apresentadas como salvadoras dos lugares e são apontadas como credoras de reconhecimento pelos seus aportes de emprego e modernidade. Daí a crença de sua indispensabilidade, fator

da presente guerra entre lugares e, em muitos casos, de sua atitude de chantagem frente ao poder público, ameaçando ir embora quando não atendidas em seus reclames. (Santos, 2000, p. 34)

Considerando que cada localidade é um produto histórico e que cidades tradicionalmente mais importantes tendem a concentrar maiores capacidades e possibilidades de oferta de incentivos, esta “guerra” é uma guerra não só desigual, mas que também acentua desigualdades. No caso do Brasil, onde as desigualdades regionais são historicamente reconhecidas, este processo tende a acentuar ainda mais esta dinâmica de exclusão. Neste sentido cabe ainda retomar que este cenário se potencializa a partir da conformação dos ‘hollow state’ e do ‘deslocamento de poder para cima’, dos Estados para organismos internacionais e grandes corporações, que faz com que os Estados percam a capacidade de condução de uma política nacional que vise mitigar os efeitos destas desigualdades regionais. Considerando ainda a federação brasileira, esta competição entre lugares prejudica também a própria cooperação federativa.

Um último aspecto a ser destacado é que a instalação da sede de uma grande empresa em uma dada localidade, hierarquicamente comandada de outro lugar, acaba por gerar um processo de desterritorialização, onde “os fluxos¹⁵ de informação e de capitais [...] se movimentam desancorados dos lugares de vida, trabalho e convivência social” (SILVEIRA, 2010, p. 44). A sociedade fica, assim, apartada destes fluxos, não existindo um fortalecimento das conexões e identidades locais. Somando a este processo de desterritorialização a própria ampliação da conectividade propiciada pelos avanços tecnológicos, há uma propagação de valores, modos de vida e racionalidades ocidentais, criando uma tendência a homogeneização cultural do mundo a partir destes valores e modos de vida. Deste modo, cria-se também uma tensão entre modos de vida locais tradicionais e aqueles importados e homogeneizados.

Já as críticas que se debruçam sobre as formulações e iniciativas que acentuam o caráter territorial do desenvolvimento – o desenvolvimento local endógeno - destacam que existiria uma certa ingenuidade em creditar ao local a autonomia requerida para a promoção de um desenvolvimento virtuoso - um *localismo exagerado*. As críticas perpassam diversos elementos da perspectiva,

¹⁵ Referência ao espaço de fluxos, de Castells.

e por este motivo antes de discorrer sobre as mesmas é necessário maior aproximação com este enfoque teórico.

3.1.1 Desenvolvimento local endógeno: um fenômeno multidimensional

Como já destacado, as teorias que tratam do desenvolvimento local endógeno não possuem um corpus teórico único, sendo que cada autor ou iniciativa prática acentua diferentes aspectos. Um ponto em comum entre as distintas variações, entretanto, é o entendimento de que o fenômeno possui caráter multidimensional. Apesar de um ressalte do caráter econômico dado tanto por teorias, quanto por experiências práticas de promoção do desenvolvimento local, ele envolve e sua potência é dependente de outras dimensões, como a sociocultural e político-institucional.

As principais dimensões do desenvolvimento local são: 1) **Econômica** – identificar e usar fatores produtivos locais para gerar trabalho e renda, fortalecendo cadeias produtivas, redes de micro e pequenas empresas, uso de tecnologias apropriadas para melhorar a qualidade de vida e o equilíbrio do meio ambiente. Apoio às cooperativas, pequenas empresas, redes de pequenos empreendimentos, pequenas empresas associativas, integração das pequenas empresas e escritórios informal de busca de alternativas sustentáveis de geração de trabalho e renda; 2) **sociocultural** – participação dos cidadãos nas estruturas de poder, nas decisões, tendo como referência histórica os valores, a ética na política e na vida cotidiana e cultural do território; 3) **Político-institucional** – criação e funcionamento de espaços de construção de políticas públicas, através dos diferentes atores sociais. (BUSATO; PINTO, 2005, p. 213, grifos nossos)

Para Albuquerque (1997), a dimensão político-administrativa envolve não só a criação de espaços de construção de políticas públicas – ou concertação social -, mas também a criação de um entorno inovador favorável a promoção do desenvolvimento. Segundo o autor, há ainda uma quarta dimensão, “la ambiental, que debe considerar siempre la dimensión de sustentabilidad de cualquier opción transformadora del medioambiente” (ALBURQUERQUE, 1997, *apud* DOCAMPO, 2007, p. 25).

Opta-se aqui pela exposição dos conteúdos relacionados ao desenvolvimento local endógeno a partir destas dimensões, a exceção da ambiental, pois considera-se esta dimensão como um horizonte normativo do desenvolvimento.

Dimensão econômica

O foco das estratégias de desenvolvimento econômico local perpassa tanto a identificação e ativação das vocações econômicas características do tecido social e empresarial local, quanto as diferentes formas de organização da produção e a difusão de inovação no sistema produtivo visando o aumento da competitividade. Parte-se do princípio, em acordo com a teoria do crescimento endógeno¹⁶, que o comportamento da produtividade – da qual depende o crescimento econômico – é resultado também de outras forças e mecanismos não diretamente relacionados a produção (BARQUERO, 2007, p. 48-9).

A organização dos sistemas produtivos e seus efeitos sobre a produtividade e competitividade são centrais para o processo de acumulação de capital. A formação de redes e sistemas flexíveis, a interação entre empresas e atores locais e as alianças estratégicas são imprescindíveis para que os sistemas produtivos possam gerar economias de escala tanto na produção quanto na pesquisa e desenvolvimento de produtos, além de reduzir o custo de transação entre as empresas (ibid, p. 49). A maior parte dos estudos que tratam de analisar os modelos de organização da produção baseiam-se no enfoque clássico de Marshall¹⁷ e são elencados por Dallabrida, Siedenberg e Fernández (2004) ao tratar da *vertente regionalista do desenvolvimento local*. Segundo os autores,

As aglomerações econômicas surgem em função de três motivos: (1) a aglomeração proporciona o fenômeno de labor pooling (bacia-de-mão de obra qualificada), reduzindo custos com a contratação e demissão e aumentando a sua produtividade; (2) as aglomerações e distritos industriais caracterizam-se pela densidade de redes entre os diferentes produtores e fornecedores especializados, atraindo outras empresas e, (3) a aglomeração oferece importantes externalidades tecnológicas positivas, pois a concentração geográfica favorece sua difusão e internalização na região como um todo. (DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004, p. 38)

Assim, os estudos sobre a *organização industrial* tratam dos tecnopólos japoneses, refletindo especialmente sobre questões relacionadas a inovação

¹⁶ Teoria alternativa ao pensamento neoclássico. Segundo a teoria, é possível superar a lei dos rendimentos decrescentes, que conduziriam as economias a um estado estacionário, através de outros fatores não relacionados a produção (SALA-I-MARTÍN, 2000, *apud* BARQUERO, 2007)

¹⁷ Segundo Costa (2010), antes mesmo da Revolução Industrial existiam distritos industriais compostos por pequenas empresas, que competiam por ser uma matriz produtiva 'dominante'. É dos estudos destes distritos que decorrem os estudos clássicos de Marshall.

tecnológica e as redes institucionais de suporte aos processos de aprendizagem e inovação. Estes estudos destacam a natureza sistêmica interagente da inovação e a relevância do contexto organizacional em que ela ocorre. Já os estudos centrados na *crise do fordismo* buscam na organização industrial baseada na acumulação flexível e nos novos espaços industriais a saída para a crise ocorrida na década de 1970. Do ponto de vista técnico a produção flexível é adequada a produção para nichos específicos, sendo que do ponto de vista espacial “parece haver um consenso informal [...] de que a produção flexível é mais fácil de se implementar em aglomerações espaciais” (KLINK, 2001, *apud* DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004, p. 39).

Já os estudos sobre os *distritos industriais*, que analisam principalmente os da Terceira Itália, os classificam como uma “entidade socioterritorial caracterizada pela presença ativa de uma comunidade de pessoas e de uma população de empresas num determinado território” (BECCATTINI, 1994, *apud* DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004, p. 40). Dentre suas características, destacamos: que a atividade econômica aglomerada é majoritariamente industrial; que configuram-se em modelos de acumulação flexível; que possuem um saber-fazer específico característico do tecido social e empresarial local; que requerem a existência de um sistema social e institucional local que assegure sua regulação; que “a competitividade externa do distrito pressupõe a existência de redes de organização do mercado que assegurem permanentemente a inserção dos excedentes locais no mercado global”; que é indispensável que se mantenha o controle das redes de comercialização (LOPES, 2001, *apud* DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004, p. 41, 42).

Existem ainda os estudos centrados nos *meios inovadores*:

O conceito de meio inovador pretende apreender as dinâmicas territoriais de inovação, tendo como pressuposto que atualmente os mecanismos do desenvolvimento residem nas regiões que são capazes de inovar, de pôr em prática projetos que aliem as novas técnicas, a cooperação entre as empresas, as instituições de formação e pesquisa, e que desenvolvam novos produtos, muitas vezes com o apoio das autoridades locais e regionais ou das universidades. (DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004, p. 42, 43)

Estes estudos sobre meios inovadores conservam muitos pontos de contato com os estudos sobre distritos industriais, mas diferem no fato de que as dinâmicas se sustentam antes na identidade tecnológica e nas relações

socioprofissionais e institucionais do que em sinergias resultantes de identidade social-familiar.

Cabe neste momento destacar o lugar central ocupado pela introdução e difusão de inovação no tecido produtivo como um mecanismo que contribui para o aumento da produtividade, bem como a tangência deste requisito com as teorias que ressaltam o caráter neo-schumpeteriano do período pós-fordista, com visto no primeiro capítulo. Segundo Barquero (2007)

la difusión de las innovaciones por el tejido productivo permite obtener economías, internas y externas, de escala y economías de diversidad a todas y cada una de las empresas del cluster o sistema productivo y, por lo tanto, genera el aumento de la productividad y de la competitividad de las empresas y de las economías locales (ROSEGGER, 1996, *apud* BARQUERO, 2007, p. 50)

É da articulação sinérgica deste conjunto de forças e mecanismos nas diferentes cidades e territórios que decorre o potencial de ativar os processos de acumulação que facilitam os rendimentos crescentes, que, por fim, explicam o desenvolvimento econômico (BARQUERO, 2007).

Dimensão sociocultural

Considerando que para a perspectiva do desenvolvimento local endógeno o território é portador de identidade e recursos próprios, derivados da especificidade de sua existência socio-histórica, ganham legitimidade as iniciativas e prescrições que tem por objetivo ‘ativar’ este potencial.

Um dos grandes potenciais relacionados ao desenvolvimento local é o do capital social local. Ele pode ser considerado como uma grande liga que coloca em movimento diferentes processos e dinâmicas, das quais os resultados do desenvolvimento local são dependentes. O conceito de capital social foi desenvolvido originalmente por Pierre Bourdieu, mas ele é amplamente utilizado¹⁸ e sua definição, apesar de girar sob o mesmo núcleo de ‘cooperação e confiança’, assume diversos nuances. Segundo Putnam (1996), o capital social

Diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas; ... o capital social facilita a cooperação espontânea... quanto mais elevado o nível de confiança

¹⁸ Martinelli e Joyal (2004), chegam a questionar se o conceito seria uma ‘palavra da moda’.

numa comunidade, maior a possibilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança. (*apud* SILVEIRA, 2005, p. sn)

Se já se considera que existe uma relação entre maior competitividade, maior dinamização da economia e melhores condições de vida para a população, também vem sendo destacado que o *próprio dinamismo econômico depende de fatores não econômicos*, como a confiança e a cooperação. É interessante notar também que a palavra advinda da linguagem econômica, 'capital', denota que o mesmo é tido um recurso, passível de investimento, valor que potencializa outros valores (SILVEIRA, 2005). Assim, pode-se inferir que o capital social não é um dado natural, mas que depende de outros fatores que podem potencializá-lo:

Em uma sociedade, quanto mais horizontais os padrões de organização (quanto menos hierárquicos ou piramidais) e quanto mais democráticos os modos de regulação de conflitos (quanto menos autocráticos e cerceadores da participação) melhores condições estão dadas para a construção do capital social. (SILVEIRA, 2005, p.)

Outro elemento destacado por Barquero (2007) como facilitador da promoção do capital social é o contexto institucional local, visto que todas as decisões dos agentes econômicos são tomadas a partir do entorno organizativo e institucional, condicionando assim a produtividade e os rendimentos. Desta forma, o próprio desenvolvimento econômico pode ser potencializado onde há um sistema institucional complexo e flexível, visto que pode aumentar a confiança entre os atores, reduzindo custos de negociação e produção, estimulando a capacidade empresarial e o fortalecimento das redes de cooperação.

Outro aspecto relacionado com a identidade e cultura local se relaciona com os saberes-fazer específico, as vocações locais, característicos do tecido social e empresarial local. Este próprio saber-fazer é um dos potenciais para que se gerem aglomerações produtivas, visto que fornece uma bacia de mão de obra qualificada para dados setores, como já destacado por Marshall. Destaca-se que muitas das iniciativas de promoção de desenvolvimento local, mesmo no Brasil, são signatárias da identificação destes saberes-fazer locais, como a própria ideia de estímulo a arranjos produtivos locais.

Dimensão político-institucional

Algumas teorias e iniciativas de desenvolvimento local dão ênfase a ampliação da esfera pública e dos espaços de participação social para além dos domínios do Estado, em um processo de ampliação da cidadania. Destacam-se neste sentido as concepções de participação e protagonismo local e a criação de novas institucionalidades/espaços de concertação social.

A participação é aspecto chave das teorias e propostas de desenvolvimento local. É através dela que se imprimem nas dinâmicas de desenvolvimento as escolhas coletivas, as características sócio-histórico-culturais que as identificam com o território¹⁹. É por meio dela que se efetiva o protagonismo local, onde são os próprios atores e comunidades locais que decidem sobre as formas de mobilização de recursos em prol de projetos de desenvolvimento auto gerenciados.

O desenvolvimento, sobretudo se quer ser humano, social e sustentável, exige o protagonismo local. Os maiores responsáveis pelo desenvolvimento de uma localidade, são as pessoas que nela vivem. Sem o interesse, o envolvimento, o compromisso e a adesão da comunidade local, nenhuma política de indução ou promoção do desenvolvimento alcançará êxito. [...] Tais estratégias [de planejamento e gestão compartilhada] permitem à comunidade local, através da experiência prática, o aprendizado necessário para que ela seja capaz de identificar potencialidades, oportunidades, vantagens comparativas e competitivas, problemas, limites e obstáculos ao seu desenvolvimento, a partir dos quais poderá escolher vocações, estabelecer metas, definir estratégias e prioridades, monitorar e avaliar resultados, enfim, a capacitação requerida para planejar e gerenciar, de forma compartilhada, o processo de desenvolvimento. (PAULA, 2005, p. 5,6)

Para que este protagonismo possa ser efetivado, faz-se necessário que existam espaços legítimos de deliberação, instâncias onde as articulações entre os diferentes atores se efetivem.

Nessa direção, identifica-se como elemento-chave, na reconfiguração de paradigmas de construção da esfera pública, a criação de novos padrões de organização [...] e modos de regulação [...]. Muitos, ainda, traduzem essa reconfiguração pela ideia de *gestão compartilhada e participativa*, ligada à construção de novas ambiências públicas capazes de conduzir e reconduzir os processos de desenvolvimento local. (SILVEIRA; REIS, 2003, *apud* SILVEIRA, 2010, p. 47, grifos do autor)

¹⁹ “Em outras palavras, são as relações intersubjetivas e comunicacionais que constituem o local, na qualidade de formas instituintes do território” (SILVEIRA, 2010, p. 49).

Ainda de acordo com Caio Silveira (2010), estas novas ambiências vêm sendo chamados de “dispositivos interorganizacionais” ou de “novas institucionalidades”. Segundo o autor, existem duas categorias destes dispositivos: os espaços de concentração e participação socioinstitucional, como câmaras, comitês, fóruns e conselhos de desenvolvimento e os voltados a viabilização de serviços de inovação para o desenvolvimento, com graus variáveis de intersectorialidade, que podem envolver aspectos como trabalho e renda, meio ambiente, infraestrutura, comunicação e informação.

Cabe notar que antes de ver nesta ampliação da esfera pública e dos espaços de participação social uma terceirização ou privatização²⁰ das funções do Estado, ela pode ser vista como uma possibilidade de desconcentração e democratização de poder.

Compartilhar com a sociedade civil as tarefas de desenvolvimento social, incorporar as visões e as razões da sociedade nos assuntos antes reservados aos governos, significa aumentar a possibilidade e a capacidade de as populações influírem nas decisões públicas – empoderar as comunidades, distribuir e democratizar o poder. (FRANCO, 2002 *apud* SILVEIRA, 2010, p. 47)

Ainda sobre as intervenções do Estado, segundo Franco (2000, *apud* Paula, 2005), elas são necessárias, imprescindíveis, insubstituíveis, mas não são suficientes para promover o desenvolvimento. Ou seja, ele é articulador necessário, mas não o promotor primordial (SILVEIRA, 2010). Neste sentido, é interessante notar a tangência entre esta ‘prescrição normativa’ presente em algumas formulações sobre desenvolvimento local e as discussões sobre o papel do Estado presentes em Peter Evans (2004, 2010). Segundo o autor, a busca da transformação econômica, da garantia de níveis mínimos de bem-estar social e da ampliação das capacidades humanas é fonte de legitimidade do Estado, sendo que estes objetivos se operacionalizam através de relações de parceria com a sociedade, onde a autonomia do Estado se dá de forma *inserida* na sociedade. Considerando estes objetivos do Estado no século 21, ganha relevância a criação de instâncias de deliberação coletiva com múltiplos canais, que garantam a participação da sociedade como um todo nos processos decisórios.

For a developmental state focused on capability expansion, the need for information and engagement from societal partners is even greater

²⁰ Sobre questões relacionadas a premissa de ‘o Estado é necessário, mas não suficiente’, ver Silveira, 2005, p. sn, item “Esfera pública e democracia”.

[...] Accurate information on collective priorities at the community level is a sine qua non for a successful 21st century developmental state. [...] The centrality of accurate information to state efficiency makes deliberative institutions key contributors to development as well as building blocks for democratic politics. In the 21st century, 'deliberative development' is the foundation of efficient economic strategy as well as effective public policy. (EVANS, 2010, p. 49)

Neste contexto, cabe observar que a existência destes novos espaços não garante por si uma maior e/ou melhor cooperação entre os agentes e que o resultado das dinâmicas geradas pelos processos de gestão participativa está relacionado ao *capital social local*, como já tratado anteriormente.

3.1.2 Críticas ao desenvolvimento local endógeno

As razões das críticas ao desenvolvimento local endógeno são múltiplas. A principal delas é o fato de se imputar um certo automatismo aos processos de desenvolvimento local, como se estes pudessem gerar, sozinhos, as dinâmicas e as condições necessárias para a promoção de um processo sinérgico de desenvolvimento virtuoso. Se desconsiderariam a existência de outros determinantes macroestruturais, fora do controle local, como aqueles relacionados as políticas econômicas de nível nacional, como políticas de emprego e políticas cambiais e de juros:

Não é possível pensar em políticas de desenvolvimento sem pensar em política de emprego. [...] As iniciativas de geração de emprego realizadas no plano local contribuem de maneira apenas parcial no enfrentamento de uma questão que possui causas originadas nos níveis superiores. Tampouco é possível fazer política de desenvolvimento sem atuar sobre o câmbio e sobre os juros que, além de afetarem a tão desejada competitividade dos produtos e serviços de uma localidade [...] possuem profundos impactos sobre aspectos fundamentais da economia [...]. (BRAGA, 2002, p. 33, 34)

Ainda sobre condicionantes macroestruturais, também não se pode ignorar aqueles advindos do mercado global, das grandes empresas transnacionais. Segundo dados trazidos por Dallabrida, Siedenberg e Fernández (2004, p. 47),

Trabalhos empíricos, como o de Harrison (1994), têm sido lapidares ao mostrar, com informações dos EUA, Japão e Europa Ocidental, a dependência financeira, tecnológica e comercial das pequenas e médias empresas em relação as transnacionais. [...] a experiência demonstra não ter transformado as pequenas e médias empresas em

atores centrais na configuração de todos os complexos territoriais e muito menos de redes globais. O que se percebeu é que as empresas transnacionais têm-se convertido nos novos atores que controlam as redes globais e desenvolvem um posicionamento espacial seletivo, o que não dá lugar a uma dinâmica territorial descentralizadora e convergente, senão a um fortalecimento de determinados espaços centrais e recrudescimento das assimetrias regionais [...].

Ou seja, mesmo no contexto de aglomerações produtivas de pequenas e médias empresas – pmes -, a ‘mão do mercado’ se faz presente, mesmo que de forma ‘invisível’. Outro apontamento de Busato e Pinto que se faz importante neste sentido, é que com a reestruturação produtiva houve a possibilidade de grandes empresas reproduzirem níveis de flexibilidade próximos aos distritos industriais marshallianos. Segundo estes autores,

os novos arranjos industriais de PME's, os distritos industriais marshallianos, tem pouca representatividade produtiva em escala global e se circunscrevem a realidades específicas e pontuais de algumas regiões subnacionais. (BUSATO; PINTO, 2005, p. 211)

Assim, estes autores questionam a própria possibilidade de aglomerações de pequenas e médias empresas criarem dinâmicas de desenvolvimento de fato endógenas, em vista da fragmentação produtiva e da nova divisão internacional do trabalho, que ao fim não deixa de ser condicionada pelo mercado global.

Outro aspecto bastante criticado diz respeito aos processos de geração de consenso. Segundo alguns autores, há uma certa ingenuidade em considerar que existiria uma harmonia de interesses entre os próprios atores locais, minimizando, assim, as hierarquias de poder, os conflitos, as contradições e as disputas de interesses.

Um outro ponto a ser levantado diz respeito à crença de que sentimentos de pertencer uma comunidade são maiores do que os diferenciais de interesses existentes dentro dela. Este raciocínio, que expurga o conflito do campo de análise, inviabiliza a própria idéia de negociação, prévia a qualquer articulação, pois sem interesses conflitantes não há negociação. É inverossímil pensar no espaço local destituído de interesses conflitantes, como espaço de relações de cooperação apenas. Como então definir políticas, como decidir qual desenvolvimento, para quê e para quem? Como lidar com realidades tão heterogêneas, como a das cidades brasileiras, sem o reconhecimento do conflito e da necessidade de negociação? (BRAGA, 2002, p. 30)

Questiona-se, assim, a própria noção de ‘protagonismo local’.

Levando-se em consideração que não há possibilidade de participação autêntica, verdadeira, onde não há o reconhecimento do conflito, dos interesses em conflito, isto é, onde não há política, podemos então concluir que a participação aí proposta ocorre predominantemente no *âmbito do discurso*. Embora as ‘teorias’ do ‘Desenvolvimento Local Endógeno’ proponham a criação de fóruns de discussão e articulação,

eles o fazem segundo uma ótica, composição e regras de funcionamento tais que estes acabam funcionando antes como *arenas de legitimação dos interesses dominantes* do que como instâncias de participação cidadã efetiva. (BRAGA, 2002, p. 28, grifos nossos)

Como pano de fundo a diversas destas críticas, existe uma questão relacionada a um marco conceitual maior: Seria possível existir sentimentos comunitários, baseados em solidariedade, que gerem cooperação, em dinâmicas que visam a competitividade, baseado em uma lógica liberal individualista? Segundo Braga, as teorizações sobre desenvolvimento local endógeno inserem ao instrumental econômico neoclássico variáveis de participação e gestão local, mas o fazem

dentro da lógica própria ao marco conceitual mais amplo no qual se insere – a lógica do mercado, do individualismo e da eficiência econômica –, o faz, como seria de se esperar, sem ultrapassar os limites dados por tal marco conceitual. A grande questão que se coloca aqui é *perceber como a lógica que existe por trás das propostas de desenvolvimento local pode mudar o caráter das políticas delas derivadas. Se a lógica preponderante é de solidariedade, a participação e a gestão local saem fortalecidas, preservando seu conteúdo de cidadania e equidade. Entretanto, quando é preponderante uma lógica individualista, concorrencial e de mercado, há o risco de transformar participação em estratégias de legitimação dos interesses dominantes, descentralização em fragmentação e de esvaziar o desenvolvimento de seus aspectos de inclusão e equidade social.* (BRAGA, 2002, p. 24, 25, grifos nossos)

Esta é uma das conclusões centrais ao argumento de Braga, ao problematizar a relação entre competitividade e cidadania: segundo ela, o que irá determinar a qualidade – sem um necessário sentido valorativo - da dinâmica de desenvolvimento local é a lógica subjacente a ela, se de solidariedade ou individualista, concorrencial e de mercado.

Neste sentido, é interessante trazer um contraponto, de Martinelli e Joyal (2004) sobre competitividade *versus* cooperação. Segundo estes autores, antes de haver uma oposição entre competitividade e cooperação, há uma complementaridade. A base da cooperação reside na ideia da diversidade, o que faz dos diferentes territórios, com suas características diversas e particulares, possuírem diferentes vantagens comparativas, sejam elas de cunho econômico, social, cultural, política ou moral. E é neste sentido que os autores veem a ideia de competitividade. De acordo com Martinelli e Joyal (2004, p. 54, grifos nossos), as dinâmicas competitiva e cooperativa

Estarão sempre presentes nos processos de desenvolvimento local, constituindo-se, talvez, em uma de suas principais características. Aí reside a grande importância de conseguir *equilibrá-las e administrá-las*

de maneira adequada, no contexto do desenvolvimento local, visto que a *dinâmica cooperativa é fundamental para formar a comunidade de maneira ponderada e justa*, prevalecendo a solidariedade, enquanto a dinâmica competitiva insere a comunidade num processo de desenvolvimento racional, dirigido pelas forças do mercado.

3.3 AUTONOMIA RELATIVA E A DISPUTA PELOS SENTIDOS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

A partir do mapeamento das correntes e perspectivas sobre desenvolvimento local feito até aqui é possível inferir duas grandes correntes, utilizando como referência o entendimento da autonomia do local. Há, por um lado, um conjunto de formulações que são otimistas em relação as possibilidades de desenvolvimento local, atribuindo a ele considerável grau de autonomia na promoção de seu próprio desenvolvimento. Síntese desta corrente é a já citada afirmação de que ‘que não existiriam ‘regiões condenadas, e sim sem projetos’ (DOCAMPO, 2007, p. 23). Em sentido oposto, há na literatura um conjunto de autores que são críticos deste otimismo, e que entendem o desenvolvimento local como reflexo da reestruturação produtiva pós-fordista, sendo que as possibilidades de autonomia do local na condução de dinâmicas de desenvolvimento ficam restringidas por uma série de fatores de caráter estrutural.

Este trabalho filia-se a esta segunda perspectiva. Entende-se que a autonomia local é atravessada por uma série de constrangimentos que estão localizados *do lado de fora* da esfera local. Entretanto, também se considera o local como território, resultado de construção socio-histórica e portador de agência, não sendo um simples reproduzidor que estruturas que lhe são externas. Possui, portanto, *autonomia relativa*. É precisamente a partir deste pressuposto que se justifica e se situa o problema desta pesquisa. Ao contrário de enfoques analíticos que colocam ênfase sobre os condicionantes internos do desenvolvimento local, este trabalho busca problematizar o desenvolvimento local a partir de determinantes e constrangimentos de origem externa que restrinjam a autonomia do local – os projetos políticos que legitimam e orientam a ação concreta.

Retomando as discussões que foram feitas no primeiro capítulo e tendo como referência as teorias sobre desenvolvimento local que foram aqui mapeadas, é possível perceber uma série de tangências entre estas e as transformações ocorridas na estrutura do sistema capitalista – seja no sistema produtivo ou na forma do Estado - pós-1970. Como destacado na epígrafe do início do capítulo, “*A evolução do pensamento social não se dá de forma contínua e linear. Muitas vezes, é fruto de interesses circunstanciais causados por eventos específicos, ou por questões que se impõem em determinados momentos históricos*”.

Em primeiro lugar, pode-se destacar que o próprio deslocamento do *locus* de desenvolvimento para o âmbito local e a conseqüente ênfase das teorias em entender os condicionantes internos dos processos de desenvolvimento correspondem a alteração no papel e funções do Estado, da intervenção para a formação de um *hollow state*, conforme Jessop. Ao privilegiar o local e creditar a ele autonomia na promoção do desenvolvimento, ocorre o que foi chamado de ‘deslocamento de poder para baixo’, onde há uma ênfase no aproveitamento e desenvolvimento das vantagens comparativas locais e regionais. Há de se destacar, ainda, que a própria participação e protagonismo local podem ser associados com o ‘deslocamento para fora’, com a formação de redes horizontais de poder e a conformação de uma nova relação entre Estado e sociedade civil. Pode-se falar, assim, de um processo de descontração de poder tanto vertical, entre o central e o local, quanto horizontalmente, do governo local com a sociedade civil.

Outra tangência entre as ênfases das teorias de desenvolvimento local e as reestruturações descritas no primeiro capítulo é a das características do Estado Schumpeteriano e pró-trabalho, que coloca destaque na *promoção de políticas de apoio a competitividade setorial e empresarial, pelo lado da oferta, visando promover a capacidade inovativa das empresas e aumentando seu poder competitivo no mercado concorrencial*. Em última instância, percebe-se o deslocamento das preocupações com o pleno emprego para o aumento da competitividade.

Apesar da hegemonia do pensamento neoliberal ter legitimado teoricamente e orientado o processo de reestruturação produtiva e reforma dos Estados nacionais, conforme descrito no primeiro capítulo, e que em última

instância, o próprio entendimento da autonomia do local na promoção de desenvolvimento ser signatário deste rearranjo de caráter internacional, conforme pontuado acima, considera-se que não há uma assimilação e reprodução local destas ideias e visões de mundo de forma acrítica e mimética. Entende-se que este paradigma dominante é reinterpretado localmente, e que os conteúdos dos projetos políticos que orientam ação concreta são condicionados pela correlação de força dos atores locais e pelas características e trajetória socio-históricas de cada território.

4. MODELO DE ANÁLISE: DIMENSÕES DE UM PROJETO POLÍTICO PARA O ÂMBITO LOCAL

Para dar conta de responder ao problema de pesquisa aqui proposto, é preciso aproximar o constructo teórico desenvolvido até aqui com um modelo de análise que operacionalize empiricamente os objetivos da pesquisa. Em que pese o objetivo de identificar os projetos políticos manifestos nos PPAs de capitais brasileiras, a estratégia analítica passa, fundamentalmente, por operacionalizar o conceito de 'projeto político'. Conforme Dagnino (2004), um projeto político é um “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (p. 144).

Considerando o sustentado até aqui, que a alçada do local a *locus* de desenvolvimento é reflexo de um conjunto de mudanças na forma de gerir a economia e a sociedade, e que estas mudanças são legitimadas teoricamente por um conjunto de ideias neoliberais, entendidas enquanto uma concepção de mundo, que articulam convicções, ideias e ideais aptos a orientar a vida prática em sua totalidade (GROS, 2003, p. 15), é este o projeto político que se tomará por base para a construção de dimensões para um projeto político a nível local. Elas foram construídas a partir de uma aproximação entre valores neoliberais, a expressão destes valores na forma tipificada como 'Estado Schumpeteriano e pró-trabalho' e as consequências locais desta forma de Estado, conforme esquema abaixo.

Quadro 01: Dimensões de um projeto político para o âmbito local

DO GERAL PARA O LOCAL: AS DIMENSÕES DE UM PROJETO POLÍTICO PARA O ÂMBITO LOCAL					
	VALORES / AXIOMAS NEOLIBERAIS	FORMA ESTADO PÓS-FORDISTA	CONSEQUÊNCIAS PARA O LOCAL	TEORIAS DL / TEORIAS SUPORTE	DIMENSÕES PROJETO POLÍTICO PARA O LOCAL
REGULAÇÃO (ESTADO)	Desconcentração e limitação do poder – hollow state	Deslocamento para baixo	O local no global Desenvolvimento de vantagens comparativas locais e regionais Ampliação de capacidades inovativas como forma de aumentar o poder competitivo das empresas	Local-espaco (incentivos: fiscais, infraestrutura, institucionais) Local-território (ativos locais) Críticas DL endógeno	Desenvolvimento econômico
		Deslocamento para fora	Do governo para governança	Participação / Protagonismo local / Novas institucionalidades	Atributos democráticos
	Mercado como único mecanismo racional para o ordenamento da sociedade e da organização econômica, sistema ótimo para a alocação de recursos	Reformismo e NPM	-	Eficiência: Carneiro; Menicucci (2011) Aragão (1997)	Orientação da administração pública
			-	Planejamento: Cardoso (2011) Garcia (2012)	

Fonte: Elaboração própria

Uma ressalva que se faz importante neste trabalho, é que se entende que o termo ‘neoliberal’ é polêmico, fruto de intensas disputas políticas e que pode facilmente virar adjetivo – pejorativo ou apreciativo. Salienta-se, assim, que o objetivo em se utilizar do termo é analítico, enquanto um conceito que fornece uma determinada lente para olhar a realidade, conforme discussão realizada no capítulo 1 deste trabalho. O objetivo é capturar uma imagem de um dado momento – um projeto político manifesto a nível e em local concreto - e colocá-la em relação ao projeto político fundante, através de diferentes dimensões, a fim de medir proximidades e distanciamentos. Com isto, também evita-se cair nas dicotomias entre ‘maior’ ou ‘menor’ intervenção do Estado, que esmaecem em preto e branco uma larga escala de cinza.

Em que pese o fato já destacado de que o processo de reestruturação ocorrido após a década de 1970 apresentar um caráter geral e tendencial, ocorrendo de forma particular em cada Estado, em acordo tanto com características sócio-históricas específicas quanto com as próprias estratégias políticas adotadas em cada sociedade para direcionar, acelerar ou retardar o

processo, é importante considerar que os conteúdos atribuídos a estas dimensões não são fixos e também se alteram neste contexto de disputas. A fim de lidar com esta multiplicidade semântica e operacionalizar as dimensões deste modelo de análise, estabelecendo as bases a partir das quais se medirá distanciamentos e proximidades, opta-se por discutir cada dimensão em relação a literaturas que deem suporte a análise pretendida.

4.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: O LOCAL NO GLOBAL

Esta dimensão visa identificar o alinhamento das estratégias de desenvolvimento econômico local em relação ao sistema produtivo internacional. Busca entender se as estratégias vão ao encontro do sistema hegemônico, ou de encontro a ele. Para tanto, lança-se mão de alguns procedimentos. O primeiro deles é a identificação do entendimento manifesto no PPA em relação ao papel do município na promoção de seu próprio desenvolvimento; busca-se identificar aquilo que Jessop chamou de ‘deslocamento de poder para baixo’, característico do Estado Schumpeteriano e pró-trabalho, conforme discussões realizadas no capítulo 1. Em um segundo momento é feito um mapeamento das estratégias de desenvolvimento econômico, em acordo com as discussões realizadas no capítulo 2 sobre as diferentes perspectivas de desenvolvimento econômico local tomando como base a distinção entre espaço *versus* território. Por fim, problematiza-se estas estratégias em relação as diferentes formas de inserção do local no global.

Uma vez que uma das características do processo de reestruturação política e econômica de caráter global descritos neste trabalho é um ‘deslocamento de poder para baixo’, onde há a expectativa de que o local se conecte diretamente ao global, sem a mediação do nível nacional, entende-se que este é um indicador central para se medir proximidades e distanciamentos em relação ao sistema hegemônico mundial. Em que pese esta conexão direta entre o local e o global, opta-se por operacionalizar empiricamente este deslocamento de poder através de indicadores do papel do nível nacional na promoção do desenvolvimento. Entende-se que um ressaltado do papel do Estado

nacional na promoção do desenvolvimento é um indicativo de distanciamento em relação ao projeto político neoliberal.

Já em relação as diferentes formas de inserção do local no global, a literatura fornece alguns indicativos. Segundo Caio Silveira (2010), as formulações sobre desenvolvimento na instância local podem ser divididas em quatro diferentes variantes: 1. Aquelas que não veem no local um espaço para desenvolvimento, visto que as dinâmicas do capitalismo global incluiriam todos os espaços na lógica de um centro dominante; 2. Aquelas que consideram que o sistema econômico mundial não compreende a totalidade do sistema econômico, “uma vez que os bens e serviços que não são objetivo de transações internacionais correspondem a mais de dois terços do PIB mundial” (p. 43) e que, portanto, o local pode ser visto como espaço de circulação *alternativo* aos fluxos mundializados, existindo espaço para o desenvolvimento fora do núcleo globalizado; 3. Aquela que visa inserir a instância local de forma *competitiva* no cenário global, “entendido enquanto dinâmica exógena já dada ou preexistente” (p. 43), com o objetivo de ocupar posições no sistema dos grandes fluxos de capital através da oferta de vantagens logísticas e infraestruturais e 4. Aquelas que, de forma não homogênea, associam o desenvolvimento a nível local como possibilidade para se pensar em uma *outra globalização*, como um espaço de construção de alternativas que não sejam subordinadas nem socialmente excludentes, através da revalorização das identidades locais e do aprofundamento da democracia.

De forma similar, Rafael D'almeida Martins, José Carlos Vaz, Eduardo de Lima Caldas (2010, p. 563) pontuam que há quem avalie o desenvolvimento local como a expressão espacial de um regime pós-fordista, dentre os quais incluem Benko e Lipietz (1994); há quem sustente que as experiências de desenvolvimento local possuem dinâmica própria, não sendo apenas reflexo do processo de reestruturação produtiva, como Becattini (1994); e há ainda aqueles que veem no desenvolvimento local um espaço privilegiado para experimentações contra-hegemônicas, como Santos e Rodríguez-Garavito (2006).

A partir destas diferentes interpretações, algumas tendências podem ser inferidas. Em primeiro lugar, o conceito do espaço local é decisivo na interpretação do seu papel nas dinâmicas e fluxos internacionais. Quando o local

é tomado como espaço homogêneo, suporte físico dos objetos, a inserção se dá dentro do sistema hegemônico internacional – entendido enquanto uma dinâmica exógena previamente existente, como reflexo da nova geografia econômica e do processo de reestruturação produtiva. Já quando o local é tomado como território, portador de identidade e ativos que lhe são próprios, a inserção pode ser tanto interpretada como reflexo da nova geografia produtiva quanto como a partir de propostas contra-hegemônicas, que visam uma *outra globalização*.

Figura 01: Formas de inserção do local no sistema hegemônico



Fonte: Elaboração própria.

Tomando como base o esquema acima e o fato de uma categoria pertencer a interseção entre aquilo que se considera 'sistema hegemônico' e 'propostas contra-hegemônicas', cabe pontuar que se entende que aquilo que distingue ambas é o conteúdo democrático de cada estratégia, e que este conteúdo relaciona-se a dimensão dos atributos democráticos e da participação. Em linha com o já apontado anteriormente, em acordo com Tânia Braga,

A grande questão que se coloca aqui é perceber como a lógica que existe por trás das propostas de desenvolvimento local pode mudar o caráter das políticas delas derivadas. Se a lógica preponderante é de solidariedade, a participação e a gestão local saem fortalecidas, preservando seu conteúdo de cidadania e equidade. Entretanto, quando é preponderante uma lógica individualista, concorrencial e de mercado, há o risco de transformar participação em estratégias de legitimação dos interesses dominantes, descentralização em fragmentação e de esvaziar o desenvolvimento de seus aspectos de inclusão e equidade social. (BRAGA, 2002, p. 24, 25, grifos nossos)

4.2 ATRIBUTOS DEMOCRÁTICOS

Em que pese a falta de unicidade de corpo teórico em torno do desenvolvimento local, é importante destacar que determinadas ênfases²¹ dão especial relevo a desconcentração e democratização do poder, em um reforço da cidadania, através da participação e da ideia de protagonismo local. Considerando o caráter central que a participação ocupa nas discussões sobre as relações entre Estado e sociedade e em última instância, sobre a própria democracia, esta dimensão assume especial importância, inclusive por ser através dela que estratégias de desenvolvimento local endógeno podem ser consideradas hegemônicas ou contra-hegemônicas, conforme discussão acima. Para problematizar a participação frente ao projeto político neoliberal, a exposição abaixo lançará mão tanto de uma contextualização do debate a partir de diferentes formas de participação, quanto da discussão feita por Dagnino (2004), onde a autora aponta uma crise discursiva em relação ao termo participação, decorrentes de uma disputa por sentidos travada no contexto do processo de democratização brasileira.

Considerando as estreitas relações entre democracia e participação, se faz importante, a fim de contextualizar o debate sobre as diferentes formas de participação, tratar de um tipo de democracia, aquela onde a participação é entendida em um sentido estrito, a partir do método eleitoral. Em uma revisão bibliográfica em diferentes autores, esta tipologia da democracia foi nomeada de diferentes formas; em Gohn (2001) foi chamada de 'liberal', em Pateman (1992) foi classificada como 'teoria contemporânea da democracia', em Elster (1997, citado por Miguel) como 'modelo dominante' e por Miguel (2005) como 'liberal-pluralista'. Este tipo de democracia, a que corresponde a um certo tipo de participação (Gohn, 2001), baseia-se na visão da democracia como um método e onde a participação tem por objetivo proteger o indivíduo frente ao Estado. Conforme Miguel (2005), "A ideia do 'governo do povo' é esvaziada, na medida que aos cidadãos comuns cabe, sobretudo, formar o governo, mas não governar"

²¹ Para Barquero (2007), este conjunto de teorias poderia ser enquadrado sob o signo de 'vertente populista' do desenvolvimento local.

(p. 7-8). Considera-se aqui que a manifestação local desta perspectiva da democracia é a da não participação dos cidadãos nas estruturas de poder.

Considerando que a perspectiva ‘liberal’ mencionada acima é a da ‘não participação’, ou da participação através do método eleitoral, cabe problematizar perspectivas onde ‘há participação’. Neste sentido, cabe distinguir duas formas: a participativa e a deliberativa. Em acordo com Pateman, o objeto de participação da democracia participativa, é a *tomada de decisão*, e ela pode se operacionalizar em diferentes graus: pode ser **parcial** – quando há influência entre as partes, mas o poder da tomada de decisão é desigual; e a **plena**, quando todas as partes tem o mesmo poder de decisão. Já o objeto da deliberação não é a tomada de decisão, mas a argumentação racional entre partes iguais e a formação de um consenso na esfera pública.

Cabe pontuar ainda aquilo que Gohn chama de participação autoritária, que engloba, além de governos propriamente autoritários, governos representativos onde a participação se dá através da cooptação – ou, conforme Pateman, através da **pseudoparticipação**, onde a promoção de programas e políticas ocorre de cima para baixo, visando a diluição de conflitos sociais.

Considerando o discutido acima, se poderia problematizar as proximidades com o projeto político neoliberal em relação a ‘não participação’, conforme perspectiva da teoria contemporânea da democracia, ou os distanciamentos em relação a ‘existência de participação’, que poderia ser graduada em plena, parcial conforme esquema teórico desenvolvido por Pateman. Entretanto, o caso brasileiro comporta algumas especificidades em relação a participação, resultado do que Dagnino (2004) chamou de *internalização de elementos externos*.

Em acordo com a Dagnino, o “processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington” (2004, p. 142) confrontou-se no Brasil com outro projeto, de caráter democratizante e participativo, que emergia e foi talhado junto aos esforços de aprofundamento democrático no período da redemocratização. Deste contexto emerge uma disputa político-cultural entre dois projetos antagônicos, que culminam com uma série de deslocamentos de sentido, conformando uma *crise discursiva*. Assim, determinados termos assumem diferentes sentidos, a

dependem do projeto político por ele vocalizado. A autora destaca uma identidade de propósitos em três noções: sociedade civil, participação e cidadania.

Em outras palavras, o projeto neoliberal encontra no Brasil um contendor relativamente consolidado [a sociedade civil], embora evidentemente não hegemônico, capaz de constituir um campo de disputa. A existência desse contendor e dessa disputa determina, na nossa perspectiva, direções específicas às estratégias e formas de atuação das forças vinculadas ao projeto neoliberal em nosso país que, **se não se afastam das direções adotadas no nível global, adquirem especificidade própria na medida em que são forçadas a estabelecer relações de sentido e um terreno de interlocução com o campo adversário.** [...] Assim, grande parte da interlocução entre o projeto neoliberal, que ocupa majoritariamente o aparato do Estado, com o projeto participativo se dá justamente através daqueles setores da sociedade civil que se engajam nessa aposta e passam a atuar nas novas instâncias de participação junto ao Estado. [...] a coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva, que estes dois projetos antagônicos apresentam, é, de fato, emblemática de uma série de outras “coincidências” no nível do discurso, referências comuns que, examinadas com cuidado, escondem distinções e divergências fundamentais. Assim, o que essa “confluência perversa” determina é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa. (DAGNINO, 2004, p. 147, grifos nossos)

Considerando esta especificidade do caso brasileiro, os parâmetros citados anteriormente – ‘participação’ *versus* ‘não participação’ – tornam-se insuficientes; passa a ser fundamental problematizar a questão a partir de outros parâmetros, como aqueles elencados por Dagnino em relação aos sentidos atribuídos a participação pelos diferentes projetos políticos.

Segundo a autora supracitada, a ressignificação da participação a partir do projeto neoliberal assume um valor de solidariedade, com ênfase no trabalho voluntário e na responsabilidade social. “O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social” (DAGNINO, 2004, p. 151). A própria ideia de solidariedade fica, assim, sem seu significado político, passando a se relacionar com a esfera privada e moral. Outra consequência é que esta perspectiva acaba por dispensar a necessidade de espaços públicos de debate, fazendo com que “seu potencial significado político democratizante é [seja] substituído por formas estritamente individualizadas de tratar questões tais como a desigualdade social e a pobreza” (p. 152). Em oposição a esta participação entendida enquanto ato individual e de solidariedade, a autora salienta uma perspectiva próxima à da defendida por autores vinculados as

teorias do desenvolvimento local, onde há a expectativa de que a participação seja entendida enquanto um processo coletivo, onde exista um compartilhamento na tomada de decisão e formulação de políticas, em um aprofundamento das relações entre Estado e sociedade e fortalecimento da democracia.

Com isto em mente, propõe-se a problematizar a participação tanto a partir das tipologias presentes na literatura e aqui elencadas, bem como a partir dos significados atribuídos à mesma no contexto brasileiro, conforme problematizações de Dagnino. A análise busca identificar ou a ênfase em um caráter individual e solidário da participação, ou seu entendimento a partir de um caráter coletivo, somado a existência de espaços públicos de debate e compartilhamento da tomada de decisão na formulação de políticas. Em caso de alinhamento a esta segunda perspectiva, tenta-se, dentro do possível, inferir o grau de participação, em acordo com a escala de Pateman.

Importante destacar, por fim, que a análise previa dos PPAs sugere que é importante problematizar a participação a partir de dois níveis: a participação na própria elaboração do PPA, que pode ou não ocorrer de forma *ad hoc*, e a participação para além da elaboração do PPA, entendida enquanto uma prática institucionalizada.

4.3 ORIENTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A dimensão propõe-se a problematizar, em última instância, os valores e critérios que orientam as ações da administração pública: se orientada pela busca de uma *eficiência social* (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011), relacionada com as escolhas e prioridades coletivas; ou se embasada em uma racionalidade instrumental, orientada pela busca da eficiência econômica e operacional. A reflexão e operacionalização aqui proposta dialoga com as reflexões de Carneiro e Menicucci (2011) e Cardoso (2011).

Considera-se neste trabalho que as formas da gestão pública não são neutras, e sim “que se justificam pelo contexto histórico em que estão inseridas e pelo arranjo teórico que as suporta” (ARAGÃO, 1997, p. 115). Assim, o

processo de reformas dos Estados nacionais, contextualizado historicamente no capítulo 1, foi informado por valores neoliberais, que se consubstanciaram em um novo modelo de administração pública²², o New Public Management - NPM (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Neste modelo, introduzem-se discursos e práticas da iniciativa privada no setor público, deslocando tanto os sentidos da eficiência quanto do planejamento em relação ao modelo burocrático weberiano do Estado keynesiano. Não sem motivos, somavam-se às críticas ao excessivamente grande Estado keynesiano também críticas a ineficiências da burocracia weberiana.

Este modelo [NPM] privilegia o desempenho organizacional, os resultados e o “gerenciamento” dos recursos (humanos, materiais, financeiros e informacionais), palavras-chave para o estudo da eficiência, em detrimento da “administração de atividades, normas, procedimentos, etc [...] Na concepção inicial, o gerencialismo viria a substituir o modelo weberiano tradicional, tornando o aparato estatal mais flexível e adaptável às mudanças sociais, econômicas, políticas, culturais e intelectuais que se apresentavam. Era um modelo desestatizante. O caminho seria a introdução da lógica da eficiência e produtividade, característica do setor privado, de forma a contentar os contribuintes (taxpayers), cujos votos sinalizaram a disposição para a mudança. (ARAGÃO, 1997, p. 118-119)

Em que pese esta demanda por mudanças e a identificação do Estado e da burocracia weberiana como promotores de ineficiência, há um deslocamento de princípios pelos quais a eficiência seria assegurada nos diferentes modelos. Enquanto no modelo burocrático weberiano a eficiência é garantida pela formalidade, impessoalidade, profissionalismo e por controles *ex-ante*, o gerencialismo recorre à lógica da iniciativa privada, embasada na racionalidade econômica e maximização da utilidade, através de um sistema de incentivos que valoriza o desempenho e a produtividade alcançadas pela burocracia pública, avaliados em termos de resultados *ex-post*.

Das medidas adotadas [no primeiro conjunto de experiências em países anglo-saxões], resultaram mudanças no papel do Estado, correlativamente ao mercado e à sociedade, articuladas com redefinições abrangentes nas ‘modalidades e estilos de gestão’ (NOGUEIRA, 2003, p. 8), incorporando aspectos como aumento de competição, contratação e remuneração com base em avaliação de

²² Secchi (2009) argumenta que os modelos pós-burocráticos não representam uma necessária ruptura com o modelo weberiano; antes, apresentam uma série de continuidades. Olsen (2005, citado por CARNEIRO; MENICUCCI, 2001, p. 26) argumenta no mesmo sentido: “várias formas organizacionais coexistem, mas o mix se altera ao longo do tempo. Ao contrário da ruptura, as mudanças pretendidas tendem a requerer não a superação da burocracia, mas sua existência, em condições adequadas de aparelhamento”.

desempenho, que se descolam da concepção burocrática weberiana. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 28)

É exatamente este o argumento que fundamenta a justificativa de usar o setor privado no âmbito das reformas, ou seja, é a busca da maximização da utilidade que provocaria sua eficiência. (Ibid, p. 40)

Outra consequência do processo de reformas é a pouca ênfase em planejamento; não é demais lembrar que uma das próprias premissas do pensamento neoliberal é o questionamento sobre as possibilidades de um conhecimento propositivo sobre o futuro, o que atinge diretamente as iniciativas de planejamento do Estado interventor, como visto no capítulo 1. Assim, a ênfase no planejamento desloca-se para uma ênfase na gestão, com predomínio da busca pela eficiência econômica e operacional, embasada nas práticas de gestão da iniciativa privada, como já destacado.

Em se tratando de Brasil, Cardoso (2011) destaca a existência de uma primazia alternada entre gestão e planejamento: durante boa parte do século XX - entre 1930-1980 -, houve um ímpeto desenvolvimentista, marcado pelo *planejamento sem gestão* (também chamado de 'administração paralela'), onde a busca por objetivos estratégicos se deu sem a devida constituição de um aparato administrativo de suporte. Já a partir da década de 1990 e das reformas liberalizantes, o pêndulo se alterou, com a gestão ganhando primazia sobre o planejamento, momento a partir do qual as ações e instituições passaram a ser construídas sem sentido ou conteúdo estratégico.

[...] o fato é que, no Brasil, ao longo das duas últimas décadas, em um ambiente ideologicamente hostil à presença e à atuação mais amplas do Estado, a função planejamento foi adquirindo feições muito diferentes das quais poderia ser portadora. Ao longo de todo este período, a função foi sendo **esvaziada de conteúdo político estratégico, robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros**, em torno de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se estes o tem, mesmo setorialmente considerado, não é nem fácil nem rápido de identificar. (CARDOSO, 2011, p. 21, grifos nossos)

O autor defende a tese de que é

imprescindível reequilibrar e ressignificar ambas as dimensões – planejamento governamental e gestão pública –, tratando-as como unidade de análise e de reconstrução das capacidades do Estado para o desenvolvimento nacional (CARDOSO, 2011, p. 9-10).

Vale pontuar que esta proposição normativa de Cardoso (2011) encontra tangências com as reflexões de Carneiro e Menicucci, que defendem uma ampliação da ideia de eficiência, que considere não apenas aspectos

econômicos e operacionais, mas também uma eficiência entendida enquanto social. Este argumento pode ser justificado e contextualizado a partir da literatura, que aponta que a eficiência proposta pelo NPM seria uma eficiência estreita e operacional, com foco micro e intraorganizacional e em economias de curto prazo, havendo ainda um processo de despolitização da administração pública a partir do entendimento de que existiriam soluções ótimas e tecnicamente corretas.

Outro aspecto que merece ser destacado nesta análise da estratégia de eficiência do gerencialismo em seus primórdios diz respeito ao fato de apregoar ser a administração gerencial uma técnica neutra e pura. Decorre daí a separação entre política e administração, que não é teórica nem empiricamente sustentável. Ademais, criou incentivos para que as técnicas gerenciais aplicáveis ao setor privado fossem, sem maiores considerações, transplantadas para o setor público. (ARAGÃO, 1997, 121)

A concepção estreita do conceito de eficiência e a despolitização que a acompanha são também criticadas por Drechsler (2005) como um sintoma de tecnocracia e burocracia aos quais a NPM professa se opor. Eficiência é um conceito relativo, baseado em contexto e adequação; é eficiente obter um efeito com um mínimo de recursos, mas este efeito, no caso do Estado, é marcado por algumas condições necessárias como a orientação para o bem público ou o bem comum e nunca à maximização do lucro, como no setor privado. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 54)

[...] a literatura latino-americana de natureza mais analítica, ainda que também não isenta de elementos normativos, destaca a pretensa despolitização pretendida pela NPM e sua ênfase reducionista na busca de eficiência. Garnier (2004) chama a atenção para o fato de que muitas das propostas de reforma do Estado com leitura econômica e gerencial consideravam que o problema estava no caráter político do Estado, dificultando decisões eficientes e tecnicamente corretas. [...] Partindo de reflexão sobre o processo de alocação de recursos, Garnier (op. cit.) demonstra que esta é uma tarefa política e não um problema técnico que possa ser resolvido apenas com o melhor uso dos instrumentos disponíveis e nem com o aperfeiçoamento da capacidade para descobrir o que as pessoas querem. Frente à impossibilidade de conhecer com alto grau de certeza técnica os custos e benefícios sociais e de longo prazo de diversas atividades econômicas que os mercados não atendem de forma adequada, sociedades tendem a recorrer a um processo político de construção de acordos, preferivelmente democráticos. Este é um processo em que não existem ótimos – como a abordagem economicista neoclássica do papel do Estado tenta demonstrar –, mas acordos possíveis; daí que o processo político seja visto como a busca de segunda melhor solução (*second best*). (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 50)

Como é possível inferir nas citações acima, o reformismo embasado no NPM foi alvo de uma série de críticas, tanto a partir da identificação de efeitos inesperados de seus métodos e técnicas²³, quanto pela impossibilidade de

²³ Ver Carneiro e Menicucci (2011), páginas 33-42.

apreender os ganhos de eficiência e bem-estar por ele pretendido. Há ainda na literatura um resgate do papel de uma burocracia de caráter weberiano, que aponta para a sua importância na promoção do desenvolvimento econômico – como desenvolvido por Peter Evans (2004). É a partir destas críticas que os autores afirmam que o modelo não é mais defensável, sustentando a necessidade de um novo sentido a eficiência, que incorpore o caráter político e coletivo das escolhas sobre alocação de recursos, que se relacionem com o estabelecimento de consensos, prioridades e escolhas coletivas - o *second best* citado anteriormente.

A construção de acordos democráticos demanda grande capacidade de síntese pelo sistema político para explicitar os diversos interesses particulares e articulá-los no sentido de construir prioridades estratégicas. Nesta perspectiva, a qualidade da gestão pública se avalia pela eficiência na alocação e utilização de recursos públicos, mas eficiência entendida como “social”, ou seja, que expressa um sentido de relevância refletida nas prioridades estratégicas do governo e que se referem à sua qualidade política. Assim, a busca da eficiência deve se basear em um balanço entre três elementos: o custo para a sociedade ao se produzir um bem ou serviço, a qualidade com que se produz este bem ou serviço e a cobertura com que chega à população. Este balanço só pode definir-se no contexto das prioridades estratégicas que a sociedade definiu, ou seja, não há prioridades predefinidas. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 50)

Em que pesem as reflexões aqui propostas por Carneiro e Menicucci (2011) e Cardoso (2011), é possível inferir que apesar dos recortes distintos, os autores tangenciam um mesmo objetivo normativo – ou, um mesmo projeto político. Reconhecem a importância de uma gestão eficiente do ponto de vista econômico e operacional, mas defendem que a administração pública deve ser orientada pelas prioridades e escolhas coletivas, o que no caso de Cardoso, se materializa através do planejamento governamental²⁴.

Assim, em que pesem as escolhas deste trabalho e retomando a proposta da dimensão, que é refletir sobre os critérios que orientam as ações da administração pública, busca-se operacionalizar a dimensão a partir destas reflexões sobre eficiência e da dicotomia entre planejamento e gestão, conforme proposto por Cardoso (2011).

²⁴ Entende-se que não há uma relação direta entre ‘planejamento’ e ‘acordos políticos democráticos’, conforme Carneiro e Menicucci; o próprio ímpeto desenvolvimentista brasileiro e os grandes planos de desenvolvimento foram levados a cabo durante o período autoritário. Entretanto, entende-se o planejamento em sentido político e estratégico, como um instrumento que orienta a administração pública, incorporando as escolhas e prioridades coletivas na busca de uma dada visão de futuro. O entendimento das relações entre planejamento e aprofundamento democrático passa pela dimensão da participação.

4.4 SÍNTESE DO MODELO DE ANÁLISE

É a partir das referências teóricas e conceituais elencadas neste capítulo que se elaborou a estratégia de análise, consubstanciada no quadro abaixo. É a partir destas dimensões e destes indicadores que se pretende problematizar os projetos políticos manifestos a nível local.

Quadro 02: Operacionalização das dimensões e critérios de alinhamento

OPERACIONALIZAÇÃO DAS DIMENSÕES E CRITÉRIOS DE ALINHAMENTO			
DIMENSÕES PROJETO POLÍTICO PARA O LOCAL	INDICADORES	ALINHAMENTO PROJETO POLÍTICO NEOLIBERAL	ELEMENTO CONTRA-HEGEMÔNICO
Desenvolvimento econômico	Estratégia de desenvolvimento econômico	Restrições de autonomia de carácter macroeconômico	Reconhecimento do papel da União para além da estabilidade macroeconômica Estratégias contra-hegemônicas
	Papel da União e restrições de autonomia	Intenção de tornar-se 'cidade global', 'inserir-se no cenário internacional';	
	Forma de inserção do local no global	Inserção no sistema hegemônico	
Atributos democráticos	Participação	Carácter individual Natureza solidária e ênfase na responsabilidade social e trabalho voluntário Pseudo-participação	Carácter coletivo Participação na tomada de decisão, reforço da cidadania; elemento deliberativo; Existência de espaços públicos
Orientação da administração pública	Eficiência Planejamento	Orientação tecnocrática: Eficiência estrita, foco económico e operacional Programação plurianual das despesas	Orientação por prioridades estratégicas: ênfase na escolha coletiva sobre alocação de recursos; Planejamento estratégico orientando a visão de futuro.

Fonte: Elaboração própria

5. DO TEÓRIO AO EMPÍRICO: O CASO DAS CAPITALS

A análise e apresentação dos dados e resultados desta pesquisa seguirá algumas etapas, que encontram guarida e coerência sob a metodologia da análise de conteúdo proposta por Bardin (1977): pré-análise, exploração do material, tratamento e interpretação dos dados.

Em um primeiro momento os PPAs²⁵ serão descritos *per se*, capital a capital, a partir do discurso do ator; esta descrição é resultado da fase de *pré-análise* dos dados. Em acordo com a metodologia, a pré-análise constitui-se em uma fase de organização, que tem por objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de forma a criar um plano de análise. Foi a partir das descrições aqui realizadas que foram validados as dimensões e indicadores²⁶ criados a partir da teoria, bem como criados novos indicadores, a partir de inferências dos dados. Esta descrição buscou trazer um grande panorama sobre os documentos, tanto em relação a forma quanto aos principais conteúdos, e seguiu a partir de grandes dimensões, como planejamento, atributos da administração, participação, estratégias de desenvolvimento econômico e objetivos-fins do desenvolvimento. Esta descrição também cumpre o objetivo de formar uma espécie de mapa mental, um contexto que jogue luz às principais ideias e lógicas subjacentes ao plano de cada capital. Cumpre destacar que a descrição reproduz a *lógica interna dos documentos*; buscou-se, através de vigilância epistemológica, a não interferência nas lógicas apresentadas, apesar das tentativas de criar conexões e relações entre os conteúdos dos documentos.

Em um segundo momento foi realizada a *exploração do material*, em acordo com as dimensões e indicadores validados na etapa da pré-análise. A exploração do material é a fase onde o plano estabelecido na pré-análise é colocado em prática, através da codificação, ou seja, da transformação dos dados brutos do texto em uma representação de seu conteúdo. Ela compreende

²⁵ Os PPAs das cinco capitais aqui analisadas podem ser encontrados em: <https://tinyurl.com/y5asfyb3>

²⁶ A título de precisão, é importante destacar que na metodologia de Bardin (1977), a criação das categorias (aqui chamadas de 'dimensões') compreende a última etapa da fase da exploração dos dados. O fluxo utilizado nesta pesquisa foi distinto: tanto as categorias quando os indicadores foram estabelecidos e validados após a pré-análise.

duas etapas²⁷ – a escolha das unidades de registro e a escolha das regras de contagem. As unidades de registro podem ser de dois tipos: o tema ou a palavra. Para os propósitos desta pesquisa optou-se pelas unidades em forma de tema²⁸, onde os trechos foram codificados em acordo com seu sentido, e não a sua forma. As regras de numeração referem-se ao modo de contagem das unidades de registro, sendo que se optou aqui pela contagem a partir da presença das unidades, visto que se considera que todas têm uma importância igual, independente da frequência de sua menção.

É a partir desta codificação que chegamos a última etapa, do *tratamento e interpretação dos dados*, que foi realizada a partir de duas estratégias: a descrição e representação dos dados a partir das dimensões, bem como de inferências sobre a mensagem enquanto código – aquela que revela realidades subjacentes, a partir da perspectiva do emissor, entendendo que esta mensagem o exprime e representa.

5.1 PRÉ-ANÁLISE: OS CINCO CASOS

5.1.1 Goiânia

O documento do PPA de Goiânia foi encontrado em duas versões: a lei, disponível no site da câmara de vereadores, na sessão ‘legislação’, bem como o projeto de lei, encontrado na sessão ‘projetos’. O documento da lei possui 141 páginas e é composto pelo corpo da lei e tabelas demonstrativas dos programas, ações e metas. Já o projeto de lei possui 301 páginas e é composto pela integridade do processo de tramitação, no qual encontra-se além da lei, a mensagem do prefeito, diagnósticos, além das tabelas demonstrativas. A análise aqui empreendida baseou-se neste segundo documento, o projeto de lei²⁹.

²⁷ Conforme nota anterior, em acordo com Bardin, a codificação compreende três fases, sendo a última delas a formação das categorias.

²⁸ A análise temática consiste em “descobrir os núcleos de sentido que compõe a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 1977, p. 105).

²⁹ O projeto de lei estava disponível na forma de imagens individuais, uma para cada folha do processo, iniciando em <http://www.camaragyn.go.gov.br/temp/processos/20170001932/00001.jpg> e finalizando em <http://www.camaragyn.go.gov.br/temp/processos/20170001932/00301.jpg>. As imagens foram

De forma distinta dos demais PPAs analisados, a mensagem do prefeito e os diagnósticos encontram-se no fim do documento; a mensagem conta com duas páginas, e os diagnósticos totalizam 35 páginas, em um total de 37 páginas analisadas. Uma primeira aproximação com a forma do documento revela algumas características: apesar de haver indicação dos sete eixos temáticos que organizam as prioridades do plano, não há um detalhamento em texto de cada um deles, que indique problemas e objetivos a serem alcançados. Há apenas a indicação dos eixos, e o detalhamento de cada um é feito nas tabelas demonstrativas dos programas e ações.

Ainda em termos da forma e dos conteúdos apresentados, também não há detalhamento do processo de construção do documento: nem na esfera do próprio executivo, nem do processo de participação. A única e genérica menção a participação na elaboração do documento está na mensagem do prefeito, que se limita a dizer que as diretrizes do plano traduzem as necessidades e demandas da população, que foram transformados em macro-objetivos e metas, sendo que estas “foram apresentadas e referendadas pela população através de líderes comunitários e membros da sociedade”.

Em termos de diagnóstico, ele se divide da seguinte forma:

1. Exposição do panorama social e cenário fiscal
 - a. Panorama da situação social
 - b. Panorama da situação econômico-financeira atual
 - i. Estimativa de receitas
 - ii. Projeção de despesas
 - c. Considerações finais
2. Avaliação da situação atual e perspectivas para a ação municipal
 - a. Cenário macroeconômico
 - i. Economia mundial
 - ii. Economia brasileira
 - iii. Economia de Goiás
 - iv. Goiânia no contexto da economia de Goiás
 - b. Perspectivas das finanças públicas para o plano plurianual
3. Considerações finais.

Do diagnóstico, pode-se destacar que não há um debate que culmine com a identificação de problemas; quando trata do panorama social, por exemplo, o diagnóstico se limita a análise de alguns indicadores³⁰ e a constatação de debilidades e fortalezas a partir dos índices. O que se destaca em termos de

baixadas e agrupadas em um único PDF, que foi posteriormente transformado de imagem em texto, através de ferramenta Google. O texto da análise foi obtido através deste procedimento.

³⁰ IDHM e índice de Desempenho dos Municípios 2016, elaborado pelo Instituto Mauro Borges de Estudos Socioeconômicos

detalhamento são as análises em relação a situação fiscal e projeções de receitas e despesas, com detalhamento de base de cálculo e expectativas em relação a cada fonte.

Já em termos de conteúdo, em relação aos entendimentos sobre o PPA e sobre o próprio planejamento, algumas considerações podem ser feitas. Em primeiro lugar, logo no início da mensagem do prefeito, há o estabelecimento da relação entre o PPA e o planejamento:

O PPA Municipal tem como principal objetivo **estabelecer o planejamento estratégico** para a ação e implementação das políticas públicas de governo, garantindo a continuidade de ações iniciadas no PPA anterior e que deverão ser finalizadas, bem como evidenciar as diretrizes do novo governo, consolidando os ajustes necessários para materializar em bens e serviços as propostas contidas neste projeto, **norteando** as ações municipais para os próximos quatro anos.

Diante das complexas e crescentes demandas da sociedade surge a necessidade de um planejamento governamental que atenda aos condicionantes sociais, políticos, econômicos e ambientais com a finalidade de encontrar as respostas corretas para os desafios do futuro.

Considerando que **o planejamento é uma previsão do que se deseja alcançar**

É importante destacar que há indicação formal que vincula o PPA as diretrizes contidas no plano de governo referendado pela população no processo eleitoral, que se materializam nos eixos temáticos. Há também o entendimento do planejamento enquanto eleição de prioridades: “Planejar é definir prioridades, com antecedência, objetivos, ações e metas”.

Outro conteúdo que se destaca ao analisar o documento é a preocupação com a capacidade de investimento da administração municipal, ‘que está muito abaixo do razoável’.

o principal desafio, sob o ponto das finanças públicas, será o de propiciar recursos para a materialização dos projetos elencados no Programa de Metas de 2018 a 2021. Dessa forma será necessário um grande esforço para aumentar a capacidade de investimento do município em relação ao histórico recente.

Cabe destacar ainda que o documento vê esta retomada da capacidade de investimento não através do aumento de tributos³¹, mas através da *criatividade* e do *empreendedorismo* para aumentar os recursos. Segundo o documento, este ‘ser criativo’ se materializa através de uma série de ações,

³¹ “Aumentar a arrecadação não significa aumentar tributos, principalmente numa conjuntura econômica de crise, pouco favorável. Para melhorar a arrecadação municipal é fundamental a busca de receitas próprias, tributárias e não tributárias”.

como avaliação de imóveis subutilizados; venda de ativos e medidas simples que podem dar bons resultados, tais como: promover integração entre a administração tributária e o órgão jurídico a fim de aumentar a legalidade e eficiência da constituição e cobrança da dívida ativa; integração entre a administração tributária e a contabilidade visando o acompanhamento periódico da arrecadação e do saldo da dívida ativa; oferecer um bom atendimento e serviço ao contribuinte através de treinamento de que lida com o público, criando um ambiente agradável e confortável.

Ainda frente aos desafios relacionados as restrições financeiras dos municípios, o documento elenca uma série de itens para ‘melhorar a administração municipal’, que se associa, no documento, a

1 - **Qualidade**: entregar melhores serviços à população, através de uma *boa gestão de investimentos; pacto de resultados; avaliação de custos e resultados*. 2 - **Disciplina fiscal, financeira e de execução**, ou seja, a *produtividade dos gastos que significa fazer com poucos recursos o que não se pode deixar de fazer*. 3 - **Governança**: que é a *comunicação e o diálogo com a sociedade que gera transparência e identifica oportunidades* de atuação e parcerias com o setor privado. (grifos nossos)

Há, por fim, a defesa da sustentabilidade e do equilíbrio fiscal, visando evitar endividamento, já que a “renegociação da dívida pública é um item que mais depende de ações de terceiros e é mais prudente o próprio gestor ter o controle de suas ações”. Considerando a prioridade dada a capacidade de investimentos e o cenário de incertezas, há menção da ‘contenção do crescimento do custeio’.

O PPA também afirma, de forma explícita, que entende que a cidade – o *local* – como território, com especificidades que lhe são próprias.

Uma cidade consiste em um núcleo populacional caracterizado em amplo espaço, onde acontecem as relações e fenômenos sociais, culturais e econômicos. O papel da administração pública municipal é o de catalisador destas relações e o gestor público está desafiado a acompanhar a evolução e reorganizar o processo de gestão, conduzindo mudanças, inserção da participação social e estabelecimento de estratégias que repercutam em qualidade de vida da população e gerem desenvolvimento sustentável a longo prazo.

Em termos de estratégias de desenvolvimento, o PPA afirma que

A cidade de Goiânia tem espaço para atrair novos modelos de atividades econômicas, porém, falta uma estratégia de desenvolvimento para alavancar novos negócios e incentivar a diversidade de investimentos em áreas tais como: exportação [...]; Consolidação de indústrias já existentes [...]; aposta em projetos que envolva tecnologia como por exemplo, a criação de parques tecnológicos que agregam valor e aproveita o potencial da universidades localizadas na cidade na produção de conhecimento e desenvolvimento de startups.

O PPA sustenta que o crescimento econômico sustentável é dependente de uma maior capacidade de oferta da economia, e também que o país precisa expandir sua capacidade produtiva através de investimentos públicos. Logo, é possível inferir que há manifesto no PPA a ideia de que o crescimento econômico é dependente da realização de investimentos da administração pública.

A indústria só se desenvolverá se forem criadas condições adequadas para a atração de negócios, tais como suprimento de energia, boa logística, educação e segurança e o Estado tem capacidade para agir sobre alguns eixos com a intenção de promover um maior dinamismo.

O país precisa expandir sua capacidade produtiva. A retomada dos investimentos públicos e a melhoria no ambiente político e institucional é que deverá gerar uma recuperação de confiança dos agentes econômicos. **A medida que houver uma retomada do crescimento favorecerá uma melhora na arrecadação e conseqüente equilíbrio nas contas públicas.**

A questão fiscal tem dificultado a retomada do crescimento visto que está no centro dos desequilíbrios macroeconômicos porque o baixo nível de atividade afeta negativamente as receitas tributárias e impõe às despesas alto grau de rigidez.

No PPA afirma-se, ainda, que o crescimento econômico favorecerá uma melhora na arrecadação e conseqüentemente, um equilíbrio nas contas públicas. Se é o crescimento econômico e da arrecadação que favorecem o equilíbrio das contas públicas, pode-se inferir que se atribui um maior peso a arrecadação e um menor peso a 'austeridade' como meio de se atingir o equilíbrio fiscal.

Também se pode inferir do PPA que a dimensão política é vista como um condicionante do desempenho macroeconômico, visto que "o cenário político poderá influenciar as variáveis econômicas".

A gestão municipal atual assumiu a Prefeitura diante de um cenário econômico e financeiro não muito favorável e *diante* de uma situação institucional e política um tanto instável.

A melhora nos fundamentos macroeconômicos, traduzida em um cenário com inflação controlada e estoques ajustados, contribui para a melhora nos níveis de confiança dos agentes, *porém*, há um cenário ainda frágil, afetado pelo mercado de trabalho e pelo aumento de incerteza política.

Outro elemento destacado pelo PPA como condicionante do desenvolvimento do município é a dependência financeira em relação aos outros níveis de governo, o que limita a capacidade de investimento.

As Receitas Tributárias constituem o segundo maior grupo de arrecadação das Receitas Correntes já que a principal receita do município são as transferências correntes.

Por fim, em relação aos objetivos do desenvolvimento, a visão de futuro expressa no documento visa atingir um “crescimento sustentável com qualidade de vida”. O documento pontua ainda que o

projeto de desenvolvimento municipal que concilia inclusão social, ampliação do acesso aos bens e serviços, preservando as conquistas adquiridas e aprofundando os avanços e garantias dos direitos sociais e qualidade de vida da população.

5.1.2 Manaus

O documento do PPA de Manaus também foi encontrado de duas formas; a própria lei, encontrada no site da câmara de vereadores, e o projeto de lei, encontrado na sessão ‘projetos’. O documento da lei possui 85 páginas e é composto, além da própria lei, por seis anexos. Já o projeto de lei é composto por 31 páginas, sendo que destas, 22 são referentes a mensagem do prefeito. Destaca-se que se encontra na própria mensagem do prefeito alguns cenários e diagnósticos e que são estas 22 páginas que foram objeto de análise.

Em termos da estrutura do documento, ele conta com duas páginas de encaminhamento que são seguidas pelos diagnósticos e cenários assim estruturados:

1. Aspectos demográficos e socioeconômicos
2. Cenário econômico
 - a. Cenário externo (âmbito internacional)
 - b. Cenário externo (âmbito nacional)
 - c. Cenário fiscal (âmbito interno)
3. Financiamento do PPA 2018-2021
4. Bases para elaboração do PPA

Como é possível inferir da própria estrutura do documento descrita acima, não há no documento um debate que faça identificação de problemas e desafios da administração municipal. O documento se limita a dizer que “buscou-se a identificação das demandas mais urgentes da população” e, na sessão referente as bases de elaboração do PPA, menciona que foi realizado um Diagnóstico Municipal – base para análise SWOT -, sem, entretanto, expor resultados do mesmo. A descrição de cenários se restringe a questões econômicas e fiscais. Também não há no documento indicação de que tenha ocorrido algum tipo de participação na formulação do documento. Segundo o PPA, a base estratégica de formulação foi derivada das dimensões constantes no plano do governo eleito e no “Planejamento estratégico da Prefeitura de Manaus para o período de 2018-

2030”. O plano se organiza em torno de sete ‘eixos estratégicos’, sendo que a cada eixo corresponde um ‘objetivo de governo’ e alguns ‘objetivos macro’:

Com base nos norteadores estratégicos [missão, visão e valores], eixos estratégicos e análises dos ambientes interno e externo, foram estabelecidos os objetivos de governo, que representam os principais resultados da Prefeitura de Manaus para 2030 e seus respectivos objetivos macros, estabelecendo como os Objetivos de Governo serão mensurados.

Em termos de conteúdo, o PPA de Manaus possui uma construção bastante descritiva, de cenários e indicadores fiscais e econômicos, sem indicar relações causais que manifestem valores e justifiquem escolhas. Em relação ao PPA, logo no início do documento, há a afirmação de que ele “compreende programas, com seus respectivos objetivos, ações e metas” e que seu processo de elaboração buscou não somente atender à exigência constitucional de “submeter os programas e ações de governo que orientarão os orçamentos do município no período”, mas também “praticar na administração municipal princípios e processos indispensáveis à gestão pública orientada para resultados”.

O projeto de lei, que ora submeto à apreciação dessa egrégia casa de leis, foi elaborado em estrita **consonância com as prioridades do Planejamento Estratégico Manaus 2030, com base nas diretrizes orçamentárias** e nas dimensões constantes do **Plano de Governo**, considerado neste trabalho como base estratégica essencial para a construção do Plano Plurianual que norteia toda a elaboração, a execução, o monitoramento e a avaliação deste Plano, observando os limites fiscais do Tesouro Municipal e as reais demandas da população, buscando **assento em bases sólidas de finanças públicas e de capacidade de gestão**.

Outros trechos salientam a preocupação com o equilíbrio fiscal, conforme exemplos abaixo:

O PPA define as diretrizes, os objetivos e as metas de governo com o intuito de equilibrar as contas públicas e garantir serviços de qualidade [... visando] assegurar a realização das mudanças necessárias e torná-las sustentáveis ao longo do tempo.

O principal foco da ação governamental tem sido a retomada do equilíbrio econômico-financeiro e o resgate da capacidade de investimento com recursos próprios.

Em relação a capacidade de investimento, o PPA destaca que ela será resguardada, nos anos iniciais, por operações de crédito, com retomada da capacidade de investimento com recursos próprios nos anos finais. Esta dependência de operações de crédito também justifica a ênfase no equilíbrio fiscal, visto que o ‘cumprimento das metas e limites de endividamento instituídos

LRF' é requisito para a credibilidade do município e habilitação para contratação das operações de crédito.

Com relação aos investimentos, projeta-se a mudança no perfil de seu financiamento. Nos anos iniciais, eles serão garantidos precipuamente por recursos oriundos de operações de crédito. Nos anos finais a participação de recursos próprios no financiamento dessa despesa tende a ser ampliada pela retomada da capacidade de investimento com recursos próprios.

Não existem muitos indicativos no documento sobre as estratégias de desenvolvimento econômico. O documento limita-se a um diagnóstico da situação econômica, pontuando a dependência do município do desempenho do Polo Industrial de Manaus, destacando que a crise econômica o afetou diretamente, além de destacar a visão da cidade “Ser, até 2030, uma cidade Global, referência em gestão pública, qualidade de vida e reconhecida por suas potencialidades econômica, turística e cultural” e a missão de fortalecer sua ‘identidade regional’. Pode-se citar, por fim, os ‘objetivos macro’ vinculados ao eixo ‘crescimento econômico’, que colocam como meta “promover o crescimento do PIB municipal per capita superior à média brasileira”; “estar entre as melhores capitais do Brasil no IDHM de renda”; “Estar entre as melhores cidades empreendedoras do Brasil”.

Quanto aos objetivos do desenvolvimento, além daqueles elencados setorialmente no quadro de ‘objetivos macro’, o documento pontua que uma das demandas mais urgentes da sociedade é ‘desenvolver o espaço urbano como um todo, transformando a cidade’, e que é preciso ‘pensar o futuro do município visando seu pleno desenvolvimento social, econômico e cultural’. Afirma, ainda, que o “Plano busca apresentar ações que vislumbram a humanização dos serviços oferecidos à sociedade”.

5.1.3 Curitiba

O PPA de Curitiba foi encontrado no site da Câmara de Vereadores, na sessão das leis, em dois arquivos: um com o projeto de lei, com três páginas, e um com os anexos, contendo 119 páginas. Este segundo documento está organizado em três anexos, o primeiro com dez capítulos, o segundo descrevendo as ‘operações especiais e reserva de contingência’ e o terceiro com

a descrição do processo de participação. Foi objeto de análise no Anexo I a introdução, o capítulo 1 e o capítulo 10³², totalizando 20 páginas analisadas.

Em termos de estrutura, a introdução pode ser considerada como a mensagem do prefeito, visto que é ele quem a assina, e é composta por uma mensagem inicial, uma descrição do ‘Plano de Recuperação de Curitiba’ e do “Modelo de governança pública”, adotado como modelo de gestão pelo PPA, bem como de seus fundamentos – premissas e valores, características, instrumentos de gestão. Já o capítulo 1 trata dos três eixos estratégicos do plano e o capítulo 10 versa sobre investimentos.

Um primeiro contato com a estrutura e disposição do conteúdo do documento revela uma série de características. Em que pese o conjunto dos PPAs aqui analisados, o que mais se destaca no PPA de Curitiba é a característica não setorial dos eixos e programas de governo. Os três eixos que estruturam a base estratégica do plano giram em torno de valores relacionados ao modelo de governança adotado³³: solidariedade, sustentabilidade e responsabilidade. Os programas também possuem característica intersetorial, como pode ser visualizado na imagem abaixo, extraída do documento:

Figura 02: Eixos estratégicos - Curitiba



Fonte: PPA de Curitiba 2018-2021

³² Os demais capítulos, do 2 ao 9, tratam especificamente sobre Programas e não foram objeto de análise.

³³ Segundo o próprio documento.

Outro ponto que se destaca no PPA é a descrição do processo de participação na seleção de prioridades do PPA; há um anexo exclusivo para a descrição do processo, que contou com quatro fases e a participação de um total de 6574 pessoas, conforme síntese presente no próprio documento, resgatada na figura abaixo. Houve, ainda, uma pesquisa de opinião com 300 participantes, onde uma série de questões sobre o processo foram abordadas: importância da participação, motivação para participar, se acredita que o processo terá impacto no bairro e na vida, etc.

Figura 03: Síntese processo de participação - Curitiba



Fonte: PPA de Curitiba 2018-2021

Destaca-se da estrutura do documento que não há um diagnóstico sobre os problemas e desafios enfrentados pela cidade; o principal problema destacado pelo plano é a 'irresponsabilidade fiscal' e o desequilíbrio financeiro. De forma distinta aos outros PPAs analisados, também não há um diagnóstico ou projeção em tabelas sobre receitas e despesas.

Segundo o documento, o PPA é "o instrumento pelo qual se formula o planejamento estratégico de médio prazo da administração pública do

município”. Ele estabelece os ‘objetivos e metas’ da administração e é orientado pelo plano do governo eleito bem como pelas diretrizes e prioridades do Plano Diretor. O documento ainda elenca os princípios e premissas do PPA, dentre os quais destaca-se a ‘prioridade do interesse coletivo’, a “Integração do Plano Plurianual com as Leis de Diretrizes Orçamentárias, com o Orçamento Anual, o Plano Diretor e o Plano de Governo”.

Também é possível inferir uma crítica manifesta no PPA em relação aos governos anteriores, como ao afirmar que o objetivo do Plano de Recuperação de Curitiba é ‘lidar com a situação crítica’ do município no curto prazo, visando *voltar* a trabalhar num cenário de racionalidade econômica. Se se objetiva ‘voltar a racionalidade’, é porque considera-se que a situação anterior era de ‘irracionalidade’. Diversos outros trechos corroboram esta crítica, como ao falar sobre a “conjuntura calamitosa das finanças municipais”.

É necessária uma ruptura veemente do ciclo orçamentário autofágico que tem servido, a exaustão, à manutenção da máquina pública, garantindo-se que o orçamento atenda à Cidade, aos munícipes, aos programas e aos projetos de desenvolvimento - jamais ao consumo excessivo e perdulário do aparato estatal.

A afetação dos níveis de investimento e de eficiência da prestação dos serviços públicos essenciais deriva da incapacidade e da irresponsabilidade dos gestores na alocação e distribuição de recursos.

Apesar de o documento afirmar que Curitiba possui relativa autonomia frente as transferências das outras esferas de governo, “uma vez que a maior parte da receita tem origem em receitas próprias”, a arrecadação do município também foi impactada pela “crise econômica, uma vez que apresentam forte correlação com o comportamento do PIB nacional”. Em que pese o já mencionado ‘consumo excessivo e perdulário’ da máquina pública e esta queda nas receitas, manifesta-se outro ponto marcante no documento, a preocupação com o equilíbrio fiscal. É a partir deste cenário que o documento pontua a importância do Plano de recuperação de Curitiba, que estabelece “o compromisso de equilíbrio das contas públicas, controle, transparência e planejamento da Administração Municipal”, além de “medidas para responder à crise, manter a prestação de serviços e criar condições de retomada de investimentos no longo prazo”.

o Plano Plurianual de Curitiba foi construído dentro de uma perspectiva de ampliação da governabilidade, a partir de reformas estruturantes, que visam ao equilíbrio financeiro, à estabilização ou **diminuição do**

custeio, no médio e longo prazos, aliadas a possíveis alternativas para a ampliação da capacidade de investimento.

Destas citações é possível inferir que o almejado ‘retorno ao equilíbrio fiscal’ – e a retomada da capacidade de planejamento e investimento no longo prazo - passa essencialmente pela otimização da despesa pública, além do controle e transparência. Salieta-se que esta manifesta preocupação com o peso das despesas para o equilíbrio fiscal vai ao encontro do antes afirmado sobre o “consumo excessivo e perdulário do aparato estatal”, situando o governo presente em sentido oposto ao anterior.

Em relação aos investimentos, o PPA traz um capítulo específico para tratar do tema. A partir da constatação da queda de investimentos no município deste 2013, existe a expectativa de retomada do crescimento econômico e das receitas ‘com as medidas adotadas’, “possibilitando novos investimentos e aperfeiçoamento dos serviços”. Assim, o documento prevê investimentos de curto, médio e longo prazo, que tem por foco “obras que melhorem a infraestrutura de mobilidade e drenagem, além de construir uma carteira de projetos que atendam ao Plano de Governo e às diretrizes do Plano Diretor para além de 2021”. Há no documento a descrição dos investimentos e da origem dos recursos em cada uma das etapas – curto, médio e longo prazo. Destes, cabe destacar o “Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos”, com recursos assegurados pelo BNDES, que “trará um impacto direto na melhoria da arrecadação do Município e na modernização da Administração Municipal.”

Outro aspecto que se destaca no PPA de Curitiba é a explicitação de que o governo se pautará por um modelo de gestão baseado na “governança pública”. Segundo o documento, a “complexidade dos problemas sociais [...] exige da Administração Pública a revisão de suas práticas de planejamento e gestão”, sendo que o planejamento governamental é visto como um processo que orienta o cumprimento da missão e visão, enquanto o modelo de gestão organiza e direciona a gestão na sua totalidade, conforme afirmação abaixo:

O planejamento governamental constitui-se do processo para orientar o cumprimento da missão e visão em prol da prestação de serviços com qualidade. Para tanto, se faz necessária a adoção de diretrizes estratégicas, que orientam os objetivos e metas a serem alcançados. O modelo de gestão cumpre a função primordial de organizar e direcionar a gestão em sua totalidade.

Este governo adotou como referência para as suas ações, o “Modelo de Governança Pública”, a partir de abordagens inovadoras, contemplando o desafio de promover a participação da sociedade curitibana no planejamento e gestão das políticas públicas municipais.

A participação pode ser vista como outro elemento estruturante do constructo do PPA, especialmente considerando o lugar de destaque dado ao processo de participação na eleição de prioridades do orçamento no anexo III. Ela “deve ter como princípio o amadurecimento das relações do Governo Municipal e a sociedade, com corresponsabilidade, transparência social”.

O documento afirma, ainda, que o modelo de Administração está “estruturado nos fundamentos de características e instrumentos da gestão administrativa”, vinculando, assim, o modelo de governança pública aos fundamentos da gestão administrativa. Dentro das características do modelo de governança, destacam:

- a) **Estratégia** – É um processo contínuo e sistemático, que possibilita a administração municipal atingir a sua missão, com uma visão de futuro;
- b) **Participação Social** – Envolve instrumentos e estratégias para compartilhar e possibilitar a participação da sociedade nas decisões sobre programas e políticas públicas;
- c) **Descentralização** – Permite que a Administração Pública esteja mais próxima da população, reconhecendo as características e demandas regionais de modo a conduzir ações direcionadas a cada realidade, com mais eficiência e assertividade;
- d) **Inovação Substantiva** – Significa incorporar tecnologias e sistemas de informação, conhecimento e de comunicação, em favor da efetividade;
- e) **Intersetorialidade** – Prática de planejamento e gestão multissetorial, integrada e articulada por todos os órgãos da Prefeitura, com visão global da realidade e dos problemas sociais, considerando necessidades individuais e coletivas;
- f) **Transparência** – Mantém e amplia os canais de comunicação para que todos os cidadãos tenham acesso às informações da Administração Pública e possam participar e acompanhar efetivamente a aplicação dos recursos públicos.

Em relação a estas características, algumas considerações podem ser feitas. A primeira delas é destacar que a intersectorialidade expressa acima como característica do modelo foi utilizada como base para a construção dos eixos estratégicos e programas de governo, conforme já pontuado. Um segundo aspecto a destacar é a descentralização; apesar de não aparecer de forma explícita no trecho aqui analisado, a regionalização e territorialização das políticas estão contempladas na descrição dos programas, nos demais capítulos do anexo.

Ainda em relação ao modelo de gestão, cabe destacar, por fim, que o documento afirma que a governança pública se organiza em torno de valores –

solidariedade, responsabilidade e sustentabilidade -, que se convertem em eixos do plano de governo e do próprio PPA.

Solidariedade: “ações e práticas que envolvem as relações de interdependência entre pessoas, atividades e projetos da população curitibana com o Poder Público, na busca por maior qualidade de vida.”

Sustentabilidade: “ações e práticas relacionadas a interação do ser humano com o ambiente social nas dimensões relacionadas as questões sociais, políticas, energéticas, econômicas e ambientais, na direção da preservação dos recursos para as gerações atuais e futuras.”

Responsabilidade: “ações e práticas relacionadas a interação do ser humano com o ambiente social nas dimensões relacionadas as questões sociais, políticas, energéticas, econômicas e ambientais, na direção da preservação dos recursos para as gerações atuais e futuras.”

Ainda em relação ao eixo da solidariedade, cabe destacar que há neste valor um destaque para a constituição de ‘espaços cooperativos e colaborativos que alimentam a inovação’ entre setores internos e externos do Governo Municipal, que culminam com ‘novas formas de arranjos organizativos’.

No âmbito do Modelo de Governança, esta premissa [solidariedade] pode ser traduzida por espaços cooperativos e colaborativos que alimentam a inovação. Ao desempenhar práticas interdependentes entre os setores internos e externos do Governo Municipal, pressupõe a incorporação de novas formas de arranjos organizativos.

A visão de futuro expressa no documento é aquela que vê “Curitiba novamente protagonista no cenário internacional”. Afirma, ainda, que “a dinâmica de crescimento territorial, econômico e tecnológico das grandes cidades também atinge Curitiba e a impulsiona em busca de soluções rápidas, econômicas e sustentáveis”. Segundo o documento, as ações neste sentido estão descritas do eixo da ‘sustentabilidade’. Destacam o Vale do Pinhão como um “espaço territorial que abriga as iniciativas inovadoras e empreendedoras da cidade” e que o desenvolvimento de ideias e novos arranjos de negócios está contemplado em um dos programas de governo bem como nos incentivos municipais e legislação para a inovação. Também situam o turismo como uma atividade capaz de contribuir tanto com a economia quanto com ‘aspectos sociais’, e que ele possui importância no posicionamento de Curitiba como cidade atrativa “seja para o turismo de negócios, eventos ou lazer”.

Por fim, cabe destacar que é explicitado no documento que a implementação do Acordo de Paris sobre Mudança no Clima e da Agenda 2030 representam não só desafios, mas também oportunidades. Ambos “preveem a criação de mecanismos de apoio aos países em desenvolvimento que poderão

resultar em transferências de tecnologia e aportes financeiros. Isso pode ajudar Curitiba, que tem tradição no desenvolvimento de projetos sustentáveis, a captar parte destes recursos”.

Em relação aos objetivos do desenvolvimento, além da já destacada intenção de que Curitiba volte a ser protagonista no cenário internacional, cabe mencionar que a intenção de restaurar o “desenvolvimento econômico e do bem-estar social da população curitibana”, e aponta como valores presentes no plano diretor o objetivo de uma “cidade mais humana, inclusiva, participativa, inovadora, funcional e sustentável”.

5.1.4 Salvador

O documento do PPA de Salvador foi encontrado no site da Câmara de Vereadores. Em um único arquivo estão presentes a mensagem do prefeito, o projeto de lei, o conteúdo do PPA – diagnósticos, cenários, descrição de eixos e programas – e anexos contendo as tabelas demonstrativas de recursos, indicadores, etc., totalizando 172 páginas. Destas, são objeto de análise 44 páginas – a mensagem do prefeito e os slides contendo o conteúdo do PPA³⁴. A mensagem do prefeito está em formato texto e o restante do conteúdo analisado encontra-se em formato de slides. Em termos de estrutura, o conteúdo se organiza da seguinte forma:

³⁴ A título de precisão, cabe observar que além de descontar as páginas referentes aos anexos e do texto da lei, também se descontou 15 slides de transição e 18 slides que tratavam do detalhamento dos programas, que de forma distinta dos demais PPAs analisados, encontram-se junto a descrição dos eixos.

Figura 04: Estrutura PPA Salvador

APRESENTAÇÃO
INTRODUÇÃO
DESAFIOS, REALIZAÇÕES E PROPOSTAS DO PPA 2018-2021
CENÁRIO FISCAL
PRINCÍPIOS BASILARES DO PPA
OUVINDO NOSSO BAIRRO – MODELO DE CONSULTA À SOCIEDADE
GESTÃO TRANSVERSAL
REGIONALIZAÇÃO DO PPA 2018-2021
CONCEBENDO O PPA 2018-2021
EIXOS E PROGRAMAS
EIXO DESENVOLVIMENTO URBANO E ECONÔMICO
EIXO QUALIDADE DE VIDA
EIXO DESENVOLVIMENTO HUMANO
EIXO DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EIXO DESENVOLVIMENTO DE SERVIÇOS URBANOS
EIXO SUSTENTABILIDADE E RESILIÊNCIA
EIXO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E ENGAJAMENTO DO CIDADÃO ..
EIXO AÇÃO LEGISLATIVA E O CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS
CONCLUSÃO

Fonte: PPA de Salvador 2018-2021

O primeiro contato com o documento permite identificar que ele conta com uma descrição de cenários, diagnósticos e identificação de problemas e desafios³⁵; que foi considerada em sua formulação a regionalização da cidade, que houve participação na construção do documento e que há uma preocupação com transversalidade. A estratégia do plano se organiza em torno de oito eixos.

Uma aproximação com o conteúdo sugere outros traços marcantes, como a continuidade da gestão, que foi eleita em 2013 e reeleita em 2017. A ideia de que ‘até 2012’ a cidade encontrava-se “abandonada, com imensuráveis problemas” e que ‘a partir de 2013’ tudo mudou está presente do início ao fim do documento. O termo ‘2013’ é mencionado 40 vezes no trecho analisado. Considerando que o documento é dividido em várias sessões – apresentação, introdução, desafios, etc. – ele se torna bastante repetitivo em seu conteúdo, com as mesmas ideias apresentadas diversas vezes de diferentes formas.

Em relação ao PPA, ele é entendido enquanto um “instrumento que norteia a busca do futuro desejado”, um “instrumento estratégico de transformação da realidade”. O documento destaca ainda que o PPA é entendido

³⁵ Sinais recessivos na economia, desemprego, concentração de riqueza e desigualdade entre regiões, prestação de serviço com baixo valor agregado; vulnerabilidade social.

como uma peça de planejamento de médio prazo “de suma importância para o desenvolvimento do Município”. Sua formulação é resultado de “mobilização coletiva intensa” e de “esforços que envolveu secretários, dirigentes, técnicos da Prefeitura e a própria população”. O documento destaca que a elaboração do plano contou com uma série de inovações metodológicas, como o processo de ‘escuta social’, onde se discutiram e coletaram “milhares de propostas”; a incorporação da multissetorialidade como um meio de lidar com problemas complexos e multidimensionais, através de uma “gestão mais integrada e com o menor nível de insulamento dos órgãos”; além da regionalização das ações previstas. A base estratégica foi concebida a partir de diagnósticos, do plano de governo eleito bem como de outras peças de planejamento municipais, elencadas abaixo:

São eles (i) o já mencionado Plano Estratégico do Governo 2017-2020, em fase conclusiva de elaboração; (ii) o documento balizador da campanha eleitoral, denominado Novos Avanços Para a Nova Salvador; (iii) o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), moderno instrumento de organização do espaço da capital; e (iv) a Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (Louos). Contribuem, também, estudos e proposições sistematizados em documentos ainda não publicados, a exemplo do Salvador 500 Anos.

Segundo o documento, o Plano Diretor e o Salvador 500 são planos de longo prazo, e ao associá-los a construção do PPA Salvador “resgata, assim, o planejamento de longo prazo, esquecido por longo tempo, abandonando as soluções imediatistas que se esgotam no curto prazo e não produzem resultados sustentáveis”. Dentre os princípios que nortearam a elaboração do plano, destacam-se a responsabilidade fiscal, o diálogo com a sociedade, a gestão transversal e regionalizada, conformando uma “administração pública municipal moderna e capaz de lidar com os desafios impostos pela crise”.

A manifesta preocupação com o equilíbrio fiscal é central para a lógica do PPA e é vista como “princípio basilar da gestão”. É a responsabilidade fiscal que garante a governabilidade e a capacidade de investimento do município mesmo em momentos de crise, viabilizando não só o aumento da autonomia fiscal perante as transferências das outras esferas governamentais, mas também garantindo a credibilidade necessária à busca de parcerias com empresas privadas e a captação de recurso via operações de crédito.

Ao longo do mandato, as finanças foram reequilibradas e a Prefeitura de Salvador resgatou sua capacidade de investimento.

Embora os efeitos da crise econômica ainda se façam sentir [...] o esforço para organizar as finanças municipais permite à Prefeitura promover investimentos, reduzindo a dependência de repasses de outros entes.

As medidas implementadas [...] na gestão das finanças públicas conduziram à obtenção de avanços e resultados muito expressivos para o alcance do objetivo estratégico, previamente traçado, de conferir ao Município autonomia financeira para a execução dos investimentos sociais e de infraestrutura urbana [...]

Em que pese a acentuada continuidade do governo manifesta no PPA, o retorno ao equilíbrio fiscal exaltado no documento é resultado tanto da “otimização dos gastos”, do “forte controle exercido sobre as despesas” com o objetivo de garantir “o emprego correto dos recursos, preservando o interesse público dos gastos”, como também através de iniciativas que visaram aprimorar a arrecadação e captar recursos em fontes internas e externas. Dentre as iniciativas de aumento da receita destacam a renegociação de contratos com fornecedores e prestadores de serviços; a implantação do Caixa Único e negociação com bancos para remuneração de depósitos bancários; revisão e atualização da Planta Genérica de Valores do Município; recadastramento imobiliário do município; implantação do programa Nota Salvador. Destaca-se ainda que há uma associação entre planejamento e equilíbrio fiscal.

Cenário penoso que convergia com a caótica situação das contas públicas, com a falta de rumo da gestão anterior e com a completa ausência de planejamento.

as premissas que nortearam a primeira gestão – planejamento e equilíbrio das contas públicas – firmam-se, mais do que nunca, como instrumentos imprescindíveis para a retomada do crescimento e a promoção do desenvolvimento do município.

A última frase desta citação também revela outro conteúdo manifesto no documento, a ideia de que cabe ao governo ações em prol da promoção do desenvolvimento. Outros trechos vão ao encontro desta afirmação:

[...] objetivos audaciosos dessa administração, no sentido de **contribuir para o processo de aceleração do crescimento e desenvolvimento** de Salvador.

É um programa [Salvador 360] assentado na compreensão de que **o principal fator para reduzir a pobreza é o crescimento econômico**. Por isso, concentra-se na força empreendedora da população para guiar a cidade em direção ao progresso social.

No enfrentamento às dificuldades impostas pela recente crise econômica, a Prefeitura de Salvador **assume a opção de dinamizar sua economia**, diversificando sua matriz produtiva e **gerando oportunidades** para os soteropolitanos.

o município se posiciona como **fomentador e dinamizador do crescimento econômico e do desenvolvimento social** de Salvador,

alinhado aos paradigmas contemporâneos (modernidade, diversidade, conectividade etc.) e inserido no contexto da economia globalizada.

A análise do plano sugere que a estratégia de alcance deste objetivo, sob o ponto de vista econômico, passa por dinamizar e impulsionar a economia, o que decorre de uma série de ações, como investimentos em infraestrutura e capital humano, remoção de gargalos – desburocratização – e a formação de um ambiente favorável aos negócios. Esta série de ações tornaria a cidade mais competitiva e atrativa aos investimentos privados, e são estes investimentos que dinamizam a economia, gerando emprego e renda. Cabe pontuar que, para além da intenção de tornar a cidade mais competitiva, o documento pontua o objetivo de diversificar a matriz produtiva, a partir das virtudes locais, e desconcentrar as atividades econômicas no território, no que pode ser considerado como uma interferência mais direta no governo na promoção de um desenvolvimento mais equânime.

Posso afirmar que o PPA 2018-2021 espelha a expectativa de Salvador de **impulsionar seu desenvolvimento, atraindo investimentos**, gerando emprego e renda, **desconcentrando atividades produtivas** [...].

[Considerando o predomínio de atividades de prestação de serviços de baixo valor agregado e concentração em quatro ramos de atividade, urge] **diversificar as suas atividades** e fortalecer, em especial, segmentos alavancadores e convergentes com as potencialidades inatas à cidade.

Salvador alcançou importantes avanços a partir de 2013, mas **dificuldades estruturais** seguem exigindo soluções criativas e consistentes, para que **o município se afirme como espaço competitivo e se integre à economia global**. A burocracia na abertura de empresas, o longo período para regularizar a aquisição de imóveis e o prazo extenso para a obtenção de licenciamento de novos empreendimentos são **entraves que dificultam a captação de investimentos e tornam Salvador menos atrativa para novos negócios**.

O cenário é particularmente desafiante, à medida que a capital baiana apresenta uma série de **gargalos** que precisam ser resolvidos para alavancar seu desenvolvimento. Um deles é o **ambiente de negócios, que necessita ser aprimorado**.

Para atingir tais objetivos [dinamizar o crescimento econômico], um leque amplo de estímulos deverá ser oferecido. Entre os mais importantes, firma-se o esforço da Prefeitura para ofertar cada vez mais e melhores serviços de saúde e educação que contribuirão para uma **crecente qualificação do cidadão soteropolitano**, medidas para **desburocratizar** procedimentos, reduzindo custos e tempo para a realização de investimentos, apoio fiscal e financeiro para áreas e atividades selecionadas.

Esta estratégia de promoção do desenvolvimento vai ao encontro do entendimento manifesto do documento sobre o papel do Estado nas sociedades contemporâneas, conforme citação abaixo.

No âmbito das sociedades democráticas contemporâneas, em especial as mais avançadas nos campos socioeconômico, tecnológico e político, **é manifesta a propensão do Estado de reduzir o papel de protagonista do desenvolvimento e promotor das atividades econômicas, cedendo funções a segmentos dinâmicos que se credenciam a obter resultados com maior eficácia.** O aparato estatal, em tais contextos, tende a concentrar-se em papéis mais específicos da governança pública, a exemplo das funções regulatórias.

No que concerne ao Brasil, que mescla avanços econômicos, tecnológicos e gerenciais de ponta **com uma vasta concentração de pobreza e gravosa fragilidade na prestação de serviços e infraestrutura, o poder público se defronta com esses desequilíbrios no desempenho de suas funções essenciais,** o que inclui a **prestação de serviços específicos à sociedade, a atenção à população mais pobre** e a regulação e oferta de incentivos à iniciativa privada.

Como se pode inferir, o trecho acima distingue o contexto brasileiro do das demais sociedades contemporâneas *avançadas*, o que demonstra a coerência das propostas do documento, bem como justifica e legitima a estratégia desenhada ao longo do plano tanto no sentido de 'ceder funções a segmentos mais dinâmicos' quanto na necessidade do governo de remover gargalos estruturais e atuar na desconcentração da riqueza.

Em que pese este papel do Estado, outro destaque que ganha sentido no plano é o das parcerias com a iniciativa privada para captação de recursos. Segundo o documento, 11% dos recursos previstos para a execução do plano são oriundos de parcerias e investimentos da iniciativa privada.

O PPA 2018-2021 incorpora objetivos arrojados e traduz a disposição do Executivo municipal de avançar **não apenas no incremento da captação de recursos,** mas, também, **na estratégia de parcerias com a iniciativa privada como alternativa de alavancar os investimentos.**

Nesse segundo momento de gestão, **a proposta para ampliar a captação de recursos concentra-se na estratégia de fomentar a economia soteropolitana com um esforço de parcerias privadas.** Nessa perspectiva, o PPA 2018-2021 prevê um montante de recursos da ordem de R\$ 33,99 bilhões, dos quais R\$ 30,25 bilhões são orçamentários, enquanto R\$ 3,73 bilhões são extraorçamentários.

Considerando que, isoladamente, a Prefeitura de Salvador **é incapaz de promover todos os investimentos necessários,** recorreremos, ante a magnitude dos problemas, a estratégias fundadas no bom-senso e em soluções construtivas e abrangentes. São exemplos a **atração de recursos privados, a articulação de parcerias com a**

iniciativa privada e o fomento às atividades com potencial indutor da geração de emprego e renda.

Outros pontos são destacados como essenciais a uma ‘gestão pública moderna’³⁶ como a que o governo se propõe e afirma ser, como a regionalização e descentralização de serviços, a multissetorialidade e transversalidade, a participação dos cidadãos nas decisões e a “incorporação e disseminação de tecnologias com a finalidade de reduzir a burocracia”.

A regionalização é vista como um “ pilar da construção do plano”, constituindo-se como um “instrumento estratégico de descentralização de serviços e programação de ações”. Além da regionalização adotada “refletir a identidade do soteropolitano com a região onde reside”, ela visa “promover a desconcentração das atividades produtivas pelas diversas regiões da capital, sobretudo aquelas que enfrentam baixo dinamismo econômico, estimulando a geração de emprego e renda”. Percebe-se, assim, que o objetivo de promover um desenvolvimento mais equânime é dependente da regionalização e descentralização dos serviços. As dez Prefeituras-Bairro adotadas constituem-se como unidades de planejamento para o PPA, sendo consideradas fundamentais para a implementação do plano e vitais para o sucesso da estratégia de desenvolvimento.

[a regionalização adotada] contribuirá para o alcance dos objetivos [... do PPA] à medida que a área jurisdicionada reconhece nesse órgão a referência local da prefeitura, promovendo ações de fiscalização, prestação de serviços e, sobretudo, aproximando o cidadão da administração municipal, estabelecendo um canal de participação da comunidade na gestão pública.

Inequivocamente, o modelo de gestão descentralizada responde aos apelos contemporâneos de se conduzir e administrar uma metrópole com foco na busca do desenvolvimento integrado e equilibrado das suas distintas regiões, fundamental para elevar a qualidade de vida de sua população.

Junto a regionalização, outra condição tida como fundamental para ‘preparar Salvador para o futuro’ é “empregar mecanismos que permitam a realização de uma administração compartilhada [o plano fala também em corresponsabilidade] com a sociedade”. Esta administração compartilhada consubstancia-se e institucionaliza-se através de lei no programa “Ouvindo Nosso Bairro”, um “instrumento de participação popular” que tem como finalidade

³⁶ O documento analisado faz doze menções a palavra ‘moderno’ e ‘moderna’ e duas menções a palavra ‘contemporâneo’ associada a gestão e administração pública.

“identificar as prioridades de obras, ações e serviços para subsidiar a elaboração das leis do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual”. Cabe destacar que além do próprio nome do programa ser “ouvindo”, o plano refere-se ao programa como um ‘processo de escuta social’; infere-se, assim, que há uma associação entre ‘escutar e ouvir’ e a ideia de participação popular, conforme ato normativo que institucionalizou o programa. Dentre as premissas “que asseguram o sucesso da iniciativa” está a de “evitar promessas irrealizáveis”, focando no factível e que produza “impacto efetivo na vida do cidadão”, bem como a que as demandas apresentadas se tornem “compromisso para a Prefeitura”.

A edição do programa que subsidiou o PPA 2018-2021 operacionalizou-se através de “plenárias por toda cidade [nas dez regiões administrativas], objetivando levantar, junto à população, pleitos e sugestões para serem analisados quanto à viabilidade técnica e financeira de absorção nas propostas do PPA e do Orçamento”. O formato do programa institucionalizado pela lei prevê “amplas consultas à sociedade” a cada quatro anos, “para que as solicitações sejam atualizadas ou confirmadas”. Cabe pontuar, por fim, que o sucesso da “descentralização dos investimentos pelos territórios da capital” se relaciona com a consolidação do programa de escuta, uma vez que as propostas e prioridades elencadas no programa subsidiam as ações da prefeitura.

Outro efeito aguardado [...] é “redirecionar recursos para as áreas mais vulneráveis em termos de infraestrutura e onde reside a população com menor poder aquisitivo, visando ao desenvolvimento social equânime do nosso município”, e à **“formação de uma consciência crítica coletiva dos munícipes** através da participação na gestão pública municipal”.

Desta última frase da citação também deriva outro conteúdo manifesto no documento, de que a participação é tida como uma forma de fortalecer a democracia, conforme exemplo abaixo.

Com o programa Ouvindo Nosso Bairro e seus desdobramentos positivos, Salvador avança à **condição almejada de cidade mais democrática** no cenário nacional, assegurando-se ao cidadão o direito de **participar das decisões que se refletem diretamente sobre sua vida**.

Ainda em relação aos “novos tempos e desafios da gestão pública” cabe discorrer sobre a multissetorialidade e gestão transversal, outro elemento bastante destacado no texto. A gestão transversal é vista como um meio de alcançar melhores resultados na resolução de problemas complexos e

multifacetados das sociedades contemporâneas, que colocam a administração pública o “imperativo de reconfigurar e otimizar sua estrutura administrativa”. O plano destaca que o número de programas foi reduzido e uma nova lógica de estruturação refinou a atuação das secretarias, “fortalecendo o princípio da transversalidade para o enfrentamento de problemas de solução complexa, assim como o aproveitamento das oportunidades compatíveis com os nossos propósitos”. Afirma ainda que o diálogo multissetorial evita o “caráter pulverizado das intervenções” que dificultam a obtenção de resultados.

Ainda antes de finalizar a descrição do PPA de Salvador, cabe destacar os objetivos do desenvolvimento expressos no plano. A partir de citações já elencadas ao longo deste tópico, é possível inferir que há uma associação entre crescimento econômico e desenvolvimento. Outro aspecto bastante marcado no texto é que a série de ações propostas pelo plano tem o objetivo de criar as condições para que Salvador dê um “Salto de qualidade para o futuro”, “salto em direção ao futuro desejado pelos soteropolitanos”³⁷. Este objetivo ganha significado no fim do plano, quando se afirma que o planejamento de médio e longo prazo tem o “objetivo básico de prover os meios para a construção de uma capital melhor para cada soteropolitano, sobretudo para as futuras gerações”. Novamente se destaca a ideia de ‘prover meios’, em coerência com o entendimento do papel do governo na contemporaneidade. Alguns outros objetivos podem ser destacados no documento, como fazer Salvador retornar “ao seu patamar de relevância no cenário do país”, a preocupação com a qualidade de vida e bem-estar. O documento também afirma que é preciso “reconhecer que a capital baiana ainda é marcadamente desigual, sendo necessárias políticas específicas para segmentos historicamente excluídos”.

5.1.5 São Paulo

O PPA de São Paulo foi encontrado no site da Câmara de Vereadores. O documento é bastante extenso e conta com 563 páginas. Estruturalmente o documento se divide em dois grandes eixos: O primeiro deles é composto por dois anexos; o primeiro apresenta o cenário econômico e o demonstrativo da

³⁷ A palavra “salto” é mencionada 8 vezes no trecho analisado.

previsão de receitas para o período, em um total de 33 páginas. Já o segundo anexo traz o detalhamento, em forma de tabelas, dos programas e ações da administração pública e conta com 292 páginas. No segundo eixo do documento o foco é apresentar a exposição de motivos do PPA e os temas são divididos conforme abaixo:

Figura 05: Estrutura PPA de São Paulo

1.	Introdução.....	6
1.1.	Conceituação e Embasamento legal	6
1.2.	Ciclo de planejamento e orçamento e integração entre as peças.....	9
1.3.	Competência para elaboração do PPA.....	14
2.	Estrutura formal e diretrizes técnicas do PPA.....	16
2.1.	Programas, Projetos e Atividades, DAs e entregas físicas regionalizáveis.....	16
2.2.	Georreferenciamento do planejamento e da execução orçamentária	23
2.3.	Indicadores do PPA	26
2.4.	Sistema de Elaboração e Monitoramento do PPA 2018-2021 e transparência do planejamento e da execução orçamentário-financeira	29
2.5.	Participação social no processo de planejamento: audiências públicas e ferramentas digitais.....	31
3.	Intersecção entre instrumentos de planejamento	33
3.1.	Programa de Metas.....	33
3.2.	Agenda 2030 e planos municipais.....	37
4.	Relação de Indicadores	43

Fonte: PPA de São Paulo 2018-2021

O item 4 da estrutura de tópicos acima apresenta a lista dos indicadores do plano, na forma de tabelas, totalizando 182 páginas. Desta forma, a ‘exposição de motivos’ em formato de texto possui 37 páginas. A análise aqui empreendida foi realizada a partir da apresentação do cenário econômico e previsão de receitas e da exposição de motivos, em um total de 70 páginas analisadas.

O primeiro contato com o documento sugere que ele é bastante distinto dos demais PPAs analisados. O motivo desta grande diferença reside no fato de que, por determinação da lei orgânica do município de São Paulo, “o Plano Plurianual deve incorporar as diretrizes, estratégias e áreas de atuação prioritárias estabelecidas no Plano de Governo consolidado no Programa de Metas”. Ou seja, as diretrizes estratégicas do PPA são informadas por outro plano, que possui metodologia e construção próprias, o “Programa de Metas”. Apesar do esforço retórico que sustenta que as peças são ‘complementares’, o PPA é esvaziado em seu sentido estratégico e acaba por assumir um papel mais

formal, de atendimento a exigência constitucional, reproduzindo a estratégia construída e exposta no Programa de Metas. O texto possui vários trechos que demonstram a prevalência estratégica do programa de metas sob o PPA³⁸, mas a manifestação mais explícita deste fato é que cabe ao Programa de Metas a exposição dos oito eixos estratégicos, enquanto o PPA se organiza em torno de 27 programas. A complementaridade entre ambos se dá exatamente neste nível, no vínculo entre os programas do PPA e os eixos estratégicos do Programa de metas.

Ainda em se tratando da estrutura do documento, destaca-se que não foi encontrada a mensagem do prefeito e que não há discussão de problemas e desafios com base em diagnósticos. Já a descrição do cenário econômico, da previsão de receitas e análise das despesas é extensa e bastante detalhada. Pelo lado da receita, tratam das expectativas em relação às diferentes fontes, desde as transferências, as tributárias – individualizada por tributo – bem como sobre o “Plano Municipal de Desestatização”. Já pelo lado da despesa, a descrição é ainda mais extensa, e passa pela análise detalhada dos principais passivos do município, como previdência, precatórios, dívida pública, compensação tarifária do transporte público. Cada item é detalhado historicamente e à luz da legislação vigente, detalhando as ações previstas para saldar passivos ou sanar os desequilíbrios.

O texto também assume um caráter bastante operacional e técnico, trazendo o embasamento legal de cada instrumento e explicitando os conceitos. Neste sentido também é possível perceber que há uma certa preocupação com o interlocutor do texto; assume-se que a pessoa que está lendo pode não conhecer ou estar familiarizado com os termos e processos, e assim são bastante metódicos na explicação dos mesmos.

Esta preocupação em explicitar a base legal e os conceitos atribuídos a cada instrumento acaba por gerar uma complexidade na análise do PPA de São Paulo. De um lado temos uma reafirmação daquilo que está na letra da lei, e de outro temos a forma como o PPA trabalha concretamente, abrindo margem a incoerências no decorrer do documento. O melhor exemplo desta incoerência está relacionado ao já citado esvaziamento do caráter estratégico do PPA. Na

³⁸ A análise da frequência das palavras mais usadas no texto também é sintomática: a palavra ‘metas’ é a mais mencionada no texto, contando com 81 menções.

sessão do documento que se atém a explicar a base legal e os conceitos que subsidiam seu entendimento, podemos encontrar que:

[o PPA] Constitui-se no mais importante instrumento de planejamento à disposição dos governantes para implementação de políticas públicas ao retratar, em visão macro, as intenções do gestor público para um período de quatro anos. [...] É no PPA que estão estabelecidos, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada [...]

Apesar de afirmar que o PPA é o instrumento de planejamento mais importante a disposição dos governantes, também afirma, conforme citação abaixo, que a base estratégia está no Programa de Metas:

As metas, projetos estratégicos e linhas de ação [do Programa de Metas] foram construídos com base no Plano de Governo, aprofundando e detalhando os compromissos assumidos no período eleitoral. Estas metas, projetos estratégicos e linhas de ação estão contidos no Plano Plurianual 2018-2021. **Este** reúne todas as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e as relativas aos programas de duração continuada, previstas pelo Município para o período de 2018 a 2021. Estruturalmente, o vínculo entre os dois instrumentos dá-se no nível de Programa, ou seja, as metas e os projetos estratégicos do Programa de Metas estão vinculados, na estrutura do PPA, aos Programas desenhados pelas Secretarias.

Buscou-se vincular, quando cabível, cada ação orçamentária do PPA 2018-2021 às metas, projetos estratégicos e linhas de ação estabelecidos no Programa de Metas 2017-2020, a fim de que os objetivos traçados neste último sejam refletidos nos Projetos/Atividades ou Detalhamentos das Ações do primeiro.

Uma vez que o objetivo desta sessão é descrever o conteúdo do PPA tal como ele se apresenta, opta-se por trazer o afirmado no documento e pontuar as incoerências quando necessário, como efetuado acima. Isto posto, uma série de outras afirmações se fazem em relação ao PPA. Ele é entendido como uma baliza das ações governamentais, revelando “aquilo que será perseguido com maior ênfase [...] para que, no longo prazo, a visão estabelecida se concretize”, atribuindo a ideia de prioridade ao PPA. O documento destaca ainda que ele é informado pelo plano do governo eleito – através do Programa de Metas -, bem como por outros “instrumentos de planejamento de longo prazo do município como o Plano Diretor Estratégico do Município [...] e os planos setoriais, como o Plano Municipal de Educação”, além da Agenda 2030. A elaboração do PPA também contou com “a participação de servidores de todas as secretarias municipais e da sociedade civil”.

Em que pese a importância dispendida em relação ao cenário econômico e fiscal, a listagem das expectativas em relação a cada fonte de receita e a extensa descrição das despesas, pode-se destacar que não há uma ênfase direta no equilíbrio fiscal, com este termo, como nos demais PPAs analisados³⁹. A questão do equilíbrio aparece ou na sua forma negativa – na intenção de corrigir desequilíbrios – ou de forma mais difusa e subjetiva, tanto dentro da descrição de cada despesa – previdência, transporte público, etc – quanto no restante do PPA. Há ainda uma associação entre equilíbrio fiscal e sustentabilidade. Alguns exemplos:

As despesas municipais com custeio vêm crescendo a taxas superiores à arrecadação nos últimos anos, tendência **insustentável** no longo prazo. **Equacionar esta dinâmica é um dos focos desta gestão.**

A frustração de receitas que marcou o ciclo orçamentário anterior prejudica o planejamento do gestor público, **exigindo ajustes pelo lado da despesa.**

Prefeitura vem empreendendo esforços para aprimorar a gestão de seus gastos administrativos, visando **diminuir o custeio da máquina pública** e liberar recursos para financiar projetos com maior impacto sobre a população.

O programa [Qualidade, eficiência e sustentabilidade do orçamento público] reforça a ideia de eficiência na gestão dos recursos públicos e de responsabilidade do processo de planejamento e execução orçamentária, de modo a tornar o orçamento público **sustentável em suas duas dimensões: receitas e despesas.**

Em um cenário de restrições orçamentárias como o atual, esse princípio [eficiência] torna-se central para que as entregas previstas para a população não sejam afetadas. [...] Além da responsabilidade fiscal, essencial para o não comprometimento das gerações futuras, busca-se não somente a garantia das políticas públicas, mas também a sua **eficientização** e expansão, quando necessário e possível.

É a ideia de eficiência que subsidia outra importante intervenção prevista no plano: a desestatização de “ativos ou serviços municipais”. A desestatização é vista como positiva pelo plano em diferentes aspectos: o custo da “manutenção de ativos geridos ineficientemente” seria cessado; a iniciativa privada forneceria “serviços de melhor qualidade para a população”, bem como os recursos obtidos com a própria desestatização se constituiriam em um fundo de uso exclusivo para investimento “com alto impacto social” em seis áreas

³⁹ A palavra equilíbrio teve duas menções com sentido de equilíbrio fiscal: “Neste contexto [quatro anos consecutivos de recessão econômica], manter o orçamento municipal equilibrado tem sido um desafio constante” e “cenário de restritivo reforça a importância do planejamento orçamentário, com foco no equilíbrio fiscal intertemporal.”

prioritárias - saúde, educação, habitação, segurança urbana, transportes e assistência e desenvolvimento social. Cabe pontuar que os principais objetivos da secretaria responsável por capitanear esse processo são “redimensionar o tamanho do Estado, através de Privatizações, Concessões e PPPs (Parcerias Público Privadas)”.

Em relação a investimentos, o PPA também não é claro, nem sobre qual o seu foco, nem sobre as fontes de recursos, tratando do tema de forma difusa. Em primeiro lugar, na discussão sobre os passivos do município, afirma-se que o orçamento é rígido e que há pouca margem para discricionariedade orçamentária devido aos contratos vigentes e as vinculações constitucionais. Afirmam ainda a intenção de aumentar “o comprometimento da receita corrente líquida” como parte do “Plano Municipal de Quitação de precatórios” e que a renegociação da dívida livrou o município “de seu problema estrutural mais grave, que sufocou a capacidade de investimento na cidade por mais de uma década”. Afirmam ainda, no último parágrafo do cenário fiscal, que “No sentido da realização de novos investimentos no Município, a partir do espaço fiscal aberto pela renegociação da dívida com a União, a Prefeitura tem realizado estudos visando a contratação de novas operações de crédito”. Por fim, diz que “trabalhará para a viabilização de recursos junto a outros entes federativos e para efetivação de parcerias com o setor privado”. Em que pese estas afirmações, pode-se inferir que há a indicação de que investimentos seriam realizados – de forma genérica - com base nos recursos oriundos do plano de desestatização, através de operação de crédito e de parcerias. Além dos apontamentos aqui feitos, é também o que sugere o trecho abaixo, ao vincular os ‘impactos’ nos seis principais setores de políticas públicas aos recursos obtidos via desestatização:

Há a necessidade de garantir, sobretudo, o impacto em seis áreas: 1) Saúde; 2) Educação; 3) Habitação; 4) Segurança Urbana; 5) Transportes e 6) Assistência e Desenvolvimento Social. Tendo em vista os desafios impostos nesses temas, prevê-se a alocação de recursos gerados pelos projetos de desestatização de bens e serviços da Prefeitura [...] Esses recursos serão destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FMD) [...] e aplicados em despesas de investimento nessas seis áreas acima elencadas. Dessa maneira, busca-se redirecionar as despesas públicas da manutenção de ativos geridos ineficientemente para serviços de melhor qualidade para a população.

Além da eficiência, outros quatro princípios nortearam a elaboração do plano: descentralização; participação; transparência e inovação. Em relação a descentralização e regionalização do plano, pode-se destacar que ela é uma exigência da lei orgânica do município, visto que “as peculiaridades e diferenças entre cada região exigem medidas de equidade na aplicação do gasto público e impõe uma maior transparência no respectivo acompanhamento”. A regionalização operacionaliza-se no plano “através do instrumento denominado detalhamento da ação” - DA, o “último nível de detalhamento da despesa orçamentária”, permitindo “um rastreamento regionalizado do gasto público”. Destacam ainda que o princípio da regionalização também esteve presente na escolha dos indicadores de monitoramento e avaliação.

O princípio da transparência que está presente na regionalização dos gastos também é destacado no plano, associado com a ideia de controle e participação social. Neste sentido destaca-se a intenção de vincular, através do DA, os dados orçamentários das ações com a plataforma GeoSampa⁴⁰, no que “se consistirá em um grande avanço e facilidade de acesso em tempo real por parte de cada cidadão acerca da aplicação dos recursos e melhorias realizadas em cada bairro da cidade”. Também se destaca a elaboração do “Sistema de Elaboração e Monitoramento do PPA”, uma “plataforma de monitoramento interno e com resultados acessíveis ao cidadão”, que a partir de 2018 se constituirá em um mecanismo adequado “para monitoramento físico e financeiro/orçamentário das iniciativas contempladas neste instrumento de planejamento e gestão”. Infere-se também no documento o vínculo entre a o fornecimento dos meios para o acompanhamento das ações do governo e a participação da sociedade, conforme citação abaixo:

Além da construção do Sistema de Elaboração e Monitoramento do PPA, que permitirá o acompanhamento físico-financeiro pela administração pública e pela sociedade ao longo dos quatro anos de vigência do plano, importante destacar **que também existem outros mecanismos de participação da sociedade civil** no processo de planejamento municipal.

Se existem ‘outros mecanismos’, é porque considera-se que o próprio sistema de elaboração e monitoramento se constitui em um ‘mecanismo de

⁴⁰ Do glossário do documento: “Mapa virtual do Município de São Paulo realizado e desenvolvido pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) e pela Empresa Pública de Processamento de Dados (PRODAM), com banco de dados que oferece a localização de equipamentos públicos e estatísticas sobre a cidade”.

participação da sociedade'. Em relação a estes outros mecanismos de participação, destacam que a sistemática de elaboração do plano contou com audiências públicas, onde os “os munícipes apresentaram sugestões, através de fichas preenchidas ou com direito à voz, para ciência das autoridades e eventual incorporação na versão final do documento”. Destacam também o incentivo ao uso de novas tecnologias para ampliar a participação popular:

Na elaboração do Programa de Metas, houve destaque dos canais de participação virtuais, como a plataforma eletrônica Planeja Sampa. Ampliar as práticas de governo aberto para fomentar a participação da sociedade constitui-se em grande objetivo, já contemplado no Programa de Metas 2017-2020 através dos projetos São Paulo Aberta e Comunica SP, que serão absorvidos ao Plano Plurianual.

A participação popular garante o **aprimoramento das prioridades e das estratégias pactuadas com a sociedade**, bem como aumenta o engajamento e facilita a fiscalização. A gestão 2017-2020 tem buscado facilitar a participação, sobretudo por meio de **plataformas eletrônicas**, com o objetivo de se ouvir o maior número de cidadãos e de cidadãs. Isso é importante não apenas para a definição das políticas públicas, mas também para seu acompanhamento, garantindo-se maior transparência e, conseqüentemente, maior controle social que resulta, em último nível, na melhoria das políticas públicas.

Desta última citação percebe-se que se entende a participação como forma de aprimorar as prioridades e estratégias de maneira pactuada, aumentando o engajamento e fiscalização, e que em última instância, ela propicia uma melhora nas políticas públicas, seja por meio de sua própria definição ou de um maior controle social.

O último princípio norteador do plano é a inovação, associada à gestão pública e à ideia de “gestão criativa, alinhada ao que há de mais moderno nas grandes metrópoles”, com o objetivo de “tornar a intervenção pública mais eficiente, melhorar a qualidade do serviço prestado e aumentar sua capacidade de transformação”. A descrição do objetivo do programa de “Modernização, desburocratização e inovação tecnológica do serviço público” traz outros elementos:

Incorpora a dimensão estratégica dada à inovação tecnológica (evidenciada com a criação da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia - SMIT); e ao processo de desburocratização (como exemplificam os projetos do "Empreenda Fácil" e do "Descomplica SP"). Fica preservada a ideia de modernização do serviço público.

Em relação as estratégias de desenvolvimento, pouco pode ser inferido. Os únicos dados neste sentido estão presentes na descrição de dois dos 27 programas do plano: No programa “Promoção da cidade como centro de

investimentos, eventos e destino turístico de referência global”, que tem por objetivo “incorporar a aspiração de que São Paulo seja reconhecida como “Cidade Global”, referência internacional como centro de negócios e destino turístico”; e no programa “Promoção do crescimento econômico e geração de postos de trabalho e oportunidades”, que tem por objetivo “Incorporar a ideia de que somente gerar crescimento e postos de trabalho não garante a distribuição igualitária dos benefícios por eles gerados. É importante gerar oportunidades para que mais pessoas ascendam socialmente.”

Também não há dados que indiquem o entendimento dos objetivos do desenvolvimento. Os termos “qualidade de vida” e “bem-estar”, recorrentes nos outros PPAs, aparecem duas e três vezes, respectivamente, e somente dentro dos objetivos de programas específicos. O máximo que pode ser encontrado neste sentido é a referência do alinhamento do PPA aos “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável” (ODS), elaborados pela Agenda 2030, e o entendimento de que “os municípios [...] têm a função tanto de sensibilização da população quanto de localização dos ODS, implementando ações sob sua governabilidade que contribuam para seu atingimento”. Ainda assim, não há discussão sobre estes objetivos, mas indicação de aspectos operacionais relacionados aos mesmos, como a explicitação da vinculação entre os ODS e os programas previstos no PPA.

5.1.6 Análise comparada dos PPAs

Quadro 03: Análise comparada – forma PPAs

	FORMA PPA					
	Nº PÁGINAS ANALISADAS	MENÇÃO DE PARTICIPAÇÃO NA FORMULAÇÃO (1)	MENSAGEM DO PREFEITO	DIAGNÓSTICO COM BASE EM INDICADORES (2)	CENÁRIO ECONÔMICO (3)	CENÁRIO FISCAL (3)
São Paulo	70	Descreve	Não	Não há	Breve	Detalhado
Curitiba	20	Descreve	Sim	Não há	Não há	Não há
Manaus	22	Não há	Sim	Menciona	Detalhado	Detalhado
Salvador	44	Descreve	Sim	Detalhado	Não há	Detalhado
Goiânia	37	Menciona	Sim	Breve	Detalhado	Detalhado
(1) Não há; menciona; descreve						
(2) Não há; Menciona; Breve; Detalhado						
(3) Não há; Breve; Detalhado						

Fonte: Elaboração própria

Quadro 04: Análise comparada – Bases estratégicas do PPA

	PLANEJAMENTO			
	PLANO PARALELO	REFERENCIADO PELO PLANO DE GOVERNO	REFERENCIADO PLANO DE LONGO PRAZO	MENÇÃO A ARTICULAÇÃO PLANOS SETORIAIS
São Paulo	Programa de Metas	Sim	Agenda 2030	Plano Diretor; Plano Municipal de Educação
Curitiba	Não	Sim	Não	Plano Diretor
Manaus	Manaus 2030	Sim	Manaus 2030	Não
Salvador	Salvador 360 Plano Estratégico do Governo 2017-2020	Sim	Salvador 500	Plano Diretor
Goiânia	Programa de Metas de 2018 a 2021	Sim	Não	Não

Fonte: Elaboração própria

Quadro 05: Análise comparada – Conteúdo estratégico

CONTEÚDO ESTRATÉGICO		
	MACRO OBJETIVO	DESCOBRAMENTO
São Paulo	Programa (27)	Projetos e atividades (ações orçamentárias)
Curitiba	Eixo (3)	Programa (7)
Manaus	Eixo (7)	Programas de governo (89) e objetivos estratégicos (31)
Salvador	Eixo (8)	Programas (17)
Goiânia	Eixo (7)	Programas temáticos (159)

Fonte: Elaboração própria

5.2 SENTIDOS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL: O CASO DAS CINCO CAPITALS

A partir da descrição, caso a caso, acerca das singularidades dos conteúdos do PPA de cada capital a partir de grandes linhas, cabe a esta sessão interpretar os dados, aproximando a análise do conteúdo aos objetivos da pesquisa e do modelo de análise proposto, a partir das seguintes dimensões:

Desenvolvimento econômico; Atributos da democracia; Orientação da administração pública.

5.2.1 Desenvolvimento econômico

São Paulo é a capital que dá menos ênfase às estratégias de desenvolvimento econômico. Como já destacado na pré-análise, das 70 páginas analisadas, a única menção a desenvolvimento econômico se encontra no nome de um dos 27 programas que organizam o plano, chamado “Promoção do crescimento econômico e geração de postos de trabalho e oportunidades”. Além deste programa e de sua justificativa genérica e sem conteúdo, não há no plano nenhum outro indicador que permita fazer inferências sobre as estratégias de desenvolvimento.

Manaus também dá pouca ênfase às estratégias de desenvolvimento. Apesar de destacarem a importância do Polo Industrial de Manaus e a dependência econômica de seu desempenho, não se dedicam a explorar o tema de maneira propositiva. Além da menção genérica à ideia de ‘fomento aos negócios’, manifestam ainda a intenção de fornecer incentivos à produção rural. Cabe destacar a visão do município, que objetiva ser “uma Cidade Global, referência em gestão pública, qualidade de vida e *reconhecida por suas potencialidades econômica, turística e cultural*”. É possível inferir que há uma associação entre “ser uma cidade global” e características econômicas, turísticas e culturais próprias do local, em um alinhamento com o conceito de território, conforme discutido no segundo capítulo.

Já **Curitiba** manifesta uma estratégia de desenvolvimento mais articulada⁴¹, que permite maiores inferências em relação aos conteúdos manifestos. Há uma ênfase em dois aspectos inter-relacionados: empreendedorismo e inovação. A estratégia de desenvolvimento engloba, por um lado, o desenvolvimento de uma cultura empreendedora, que passa pela criação de espaços de diálogo e pela formação e capacitação de

⁴¹ Em que pese as características do PPA de Curitiba, que se organiza em torno de três eixos intersetoriais, optou-se aqui, a título de exceção metodológica, por considerar nesta análise a descrição do programa “VIVA CURITIBA TECNOLÓGICA”.

empreendedores, fornecendo subsídios para que possam “organizar suas ideias, objetivos e estratégias ao seu negócio transformando sua realidade em um ambiente mais competitivo”; e por outro, pela criação de um ambiente favorável a inovação, que vai desde a oferta de incentivos a “manutenção, criação e atração de empresas inovadoras de base tecnológica”, até a criação de “espaços *maker* inspirados em *Fab Labs* e *Coworkings*”, e o fomento a instalação e criação de *Startups*. Outro conteúdo manifesto que significa estas estratégias é a “corresponsabilidade entre cidadãos, poder público e setor privado”. Desta estratégia é possível inferir alguns alinhamentos. A ênfase na inovação vai ao encontro do caráter Schumpeteriano do hipotético Estado pós-fordista e reafirma o já mencionado deslocamento de poder para baixo, através da promoção da capacidade inovativa e da formação de sistemas locais de inovação como forma de aumento da competitividade, conforme pode ser observado no objetivo do Programa Viva Curitiba Tecnológica:

Desenvolver e consolidar uma economia local forte, dinâmica, sustentável, competitiva e atrativa a empresas e indústrias com valor agregado, fortalecendo os setores produtivos já instalados, formando agentes para o desenvolvimento e subsidiando a construção de ferramentas legais que auxiliem o adequado ordenamento territorial do Município de Curitiba.

A inovação é ainda elemento chave para algumas das formas de organização da produção, conforme a vertente regionalista do desenvolvimento local. A ideia da corresponsabilidade entre setor público e privado também se alinha aos movimentos de desconcentração de poder do Estado, neste caso conformando um ‘deslocamento para fora’, do Estado para a sociedade civil, do *governo para a governança*. Não é demais lembrar, conforme a descrição do PPA de Curitiba, que o modelo de gestão adotado pelo município é o da ‘governança pública’, o que reafirma os alinhamentos aqui destacados. Por fim, destaca-se que o PPA de Curitiba ainda menciona como estratégia de desenvolvimento a promoção do turismo, “entendida como atividade capaz de contribuir de forma significativa na economia e nos aspectos sociais, também tem importância no posicionamento e reconhecimento de Curitiba como cidade atrativa, seja para o turismo de negócios, eventos ou lazer”.

Apesar de **Goiânia** dar destaque a importância do governo na dinamização da economia, é dedicado pouco espaço no PPA para as discussões das estratégias de desenvolvimento econômico. Na verdade, há no PPA um

reconhecimento de que Goiânia tem “espaço para atrair novos modelos de atividades econômicas, porém, falta uma estratégia de desenvolvimento para alavancar novos negócios e incentivar a diversidade de investimentos”. Dentre as áreas mencionadas como exemplos para a diversificação dos investimentos citam 1. que dentre a ampla “pauta de produtos” exportados, alguns poderiam ser eleitos com o maior potencial de exportação; 2. A consolidação de indústrias já existentes; e 3. A aposta em projetos que envolvam tecnologia, como “a criação de parques tecnológicos que agregam valor e aproveita o potencial das universidades localizadas na cidade na produção de conhecimento e desenvolvimento de *startups*”. Cabe ainda retomar a importância atribuída à criação de infraestruturas urbanas que deem suporte para o desenvolvimento da indústria, como “suprimento de energia, boa logística, educação e segurança”. Em que pese esta afirmação, o PPA parece também atribuir importância à indústria e à qualificação da mão de obra, como pode se inferir no trecho abaixo:

Se houver um fortalecimento do setor industrial com integração ao setor agropecuário, o Estado será um dos principais geradores de empregos formais entre as Unidades da federação. O que poderá elevar a produtividade da economia goiana é a elevação da remuneração média dos trabalhadores e diminuição do desemprego entre os jovens, através da qualificação da mão de obra empregada.

Outro trecho do PPA de Goiânia, apesar de uma construção um tanto confusa⁴², sugere a necessidade de parcerias com outras esferas do governo ou com a iniciativa privada “para se alcançar o desenvolvimento pretendido”, bem como da própria participação, que resulta na “formação de capital humano e social”. A partir destes destaques do PPA de Goiânia, não é possível estabelecer muitas inferências; parece haver um destaque para a necessidade de que se criem infraestruturas adequadas para a atração de empresas e negócios, bem como um incentivo em projetos que envolvam tecnologia, como a criação de parques tecnológicos. Mencionam ainda a necessidade de parcerias com outras esferas governamentais e público-privadas. Considerando as discussões feitas sobre espaço x território, pode-se inferir que há o entendimento da cidade enquanto território – “Uma cidade consiste em um núcleo populacional

⁴² “O desenvolvimento pretendido se constrói não apenas com investimentos previstos no orçamento municipal, mas, também, com a construção de um processo participativo que resulte na formação de capital humano e social, de infraestrutura e de produção que se traduz em buscar parcerias com as outras esferas de governo, quais sejam federal ou estadual, bem como parcerias público-privadas que venham ao encontro dos interesses da população do Município de Goiânia.”

caracterizado em amplo espaço, onde acontecem as relações e fenômenos sociais, culturais e econômicos” -, apesar de não haver menção a estratégias para ativar este potencial local em prol do desenvolvimento econômico.

Assim como Curitiba, **Salvador** também possui uma estratégia de desenvolvimento articulada. Seu núcleo gira em torno de ações que visam criar um ambiente de negócios favoráveis, através de incentivos, desburocratização e parcerias, com o objetivo de tornar a cidade mais competitiva e atrativa para os negócios. Em coerência com os objetivos expressos no PPA e reproduzidos anteriormente, a estratégia passa também pela desconcentração das atividades produtivas no território, bem como a diversificação e fortalecimento da matriz produtiva, em especial de “segmentos alavancadores e convergentes com as potencialidades inatas à cidade”, com as “vocações naturais da capital”. Há manifesta ainda a estratégia de “apoio fiscal e financeiro a atividades selecionadas”, bem como a priorização de “segmentos de impacto positivo na cadeia produtiva, como turismo, economia criativa e serviços especializados”. Outro aspecto destacado pelo plano é a necessidade de desenvolver a infraestrutura urbana, visto que “o desenvolvimento econômico da capital demanda uma retaguarda de exigência de espaços urbanos bem estruturados, com oferta de equipamentos, assim como maior mobilidade e disponibilidade de transporte público eficiente e de qualidade”. A estruturação do espaço urbano também é vista como um requisito para a desconcentração das atividades produtivas.

Em que pese o objetivo de identificar o alinhamento das estratégias de desenvolvimento econômico local em relação ao sistema produtivo internacional, é importante destacar que das cinco capitais analisadas, quatro afirmam a intenção de transformar a cidade em uma “cidade global”, protagonista no cenário internacional.

Salvador: [...] dificuldades estruturais seguem exigindo soluções criativas e consistentes, para que o município se afirme como espaço competitivo e se **integre à economia global**.

Segundo os norteadores estratégicos de **Manaus**, a visão é de: Ser até 2030 uma **Cidade Global**.

São Paulo: O programa⁴³ visa incorporar a aspiração de que São Paulo seja reconhecida como "**Cidade Global**".

⁴³ Promoção da cidade como centro de investimentos, eventos e destino turístico de referência global.

Curitiba: Faremos um pouco de cada vez para conseguirmos o que parece impossível - Curitiba novamente **protagonista no cenário internacional**.

Entende-se que esta manifesta intenção de 'tornar-se cidade Global' é um indicador do autoentendimento dos municípios enquanto *locus* de desenvolvimento e de sua responsabilidade neste processo, em linha com as teorias elencadas no primeiro capítulo que destacam uma nova relação entre o global e o local. Quando se soma este autoentendimento (1) as preocupações manifestas no PPA com a estabilidade e contexto macroeconômico e (2) o fato de que as relações federativas – que poderiam indicar algum tipo de coordenação do processo de desenvolvimento – só serem aventadas ao relacionarem a dependência de recursos, pode-se inferir neste indicador um alinhamento dos PPAs com o sistema de ideias hegemônico. Em que pese a alteração da estrutura produtiva e a premissa neoliberal que defende a abertura dos mercados e atribui ao Estado nacional o papel de garantidor da estabilidade macroeconômica, através da implementação de políticas monetaristas, é possível inferir uma coerência de sentidos entre este processo global e os conteúdos manifestos no PPA. Cabe a união a garantia da estabilidade macroeconômica, e cabe aos municípios o intuito de 'se transformarem em cidades globais'. Configura-se, assim, aquilo que Jessop (1993) chamou de 'deslocamentos de poder', tanto para 'cima', dos Estados nacionais para a organismos internacionais e mesmo para as multinacionais, quanto 'baixo', do Estado nacional para as esferas subnacionais.

A título de conclusão da análise desta dimensão, destacamos que em **São Paulo**, apesar de haver previsão de ações em torno do desenvolvimento econômico, não há conteúdo que permita identificar e qualificar as estratégias. Por outro lado, a manifesta intenção em tornar-se uma cidade global indica um alinhamento com o sistema de ideias hegemônico, conforme já discutido. **Manaus**, apesar de dedicar pouco espaço ao detalhamento das estratégias de desenvolvimento, também manifesta a intenção em ser uma 'cidade global', associando-a ainda ao reconhecimento de suas potencialidades econômicas, turísticas e culturais locais. Ainda que de forma precária, há manifesta a intenção de inserção no sistema hegemônico a partir de ativos locais.

Entende-se que há alinhamento dos conteúdos expressos no PPA de **Curitiba** com o sistema de ideias hegemônico. Justifica-se o alinhamento pela

ênfase na promoção de vantagens comparativas locais, através da ampliação das capacidades inovativas, bem como pela manifesta intenção de tornar Curitiba 'protagonista no cenário internacional'. Outro indicador é a ideia de corresponsabilidade entre setor público e privado na promoção do desenvolvimento, em um processo de desconcentração e deslocamento de poder.

Conforme destacado anteriormente, das cinco capitais analisadas, apenas **Goiânia** não mencionou a intenção de se tornar uma "cidade global", 'referência no cenário internacional'. Sozinho, este indicador não permitiria inferências, mas quando soma-se a ele tanto o fato de que há menção na caracterização do cenário macroeconômico da necessidade que o país faça investimentos públicos para expandir a capacidade produtiva, da qual é dependente o crescimento econômico, quanto a preocupação com o fortalecimento do setor industrial no estado de Goiás, pode-se inferir que considera-se a existência de mediadores na relação entre o global e o local. Em termos de estratégia, há destaque para a melhoria da infraestrutura, uma aparente ênfase na importância da indústria e a intenção de apostar em projetos que envolvam tecnologia. Há também manifesta a caracterização do local como território, apesar de não haver indicativos de como ativar ou utilizar estes potenciais do ponto de vista econômico.

Assim como Curitiba, entende-se que há alinhamento com o sistema hegemônico em **Salvador**. Justifica-se esta inferência a partir de alguns indicadores, como a intenção de se 'integrar a economia global', a ênfase na melhoria do ambiente de negócios para aumentar a competitividade, a estratégia de desenvolvimento que dá ênfase a melhoria da infraestrutura, a oferta de incentivos e a ênfase em relação ao Estado nacional e a estabilidade macroeconômica. Destaca-se, por fim, não só o entendimento do local como território, mas também a indicação explícita de fortalecer segmentos que são potenciais inatos da cidade.

5.2.2 Atributos democráticos

Em relação a participação, a análise dos PPAs revela diferentes ênfases. Em **Manaus** não há sequer menção de participação⁴⁴ no trecho analisado. Considerando o modelo de análise proposto, pode-se inferir, assim, que há um alinhamento com as teorias contemporâneas da democracia, onde esta é vista como um método e a eleição de representantes é vista como forma de participação.

Goiânia também não dá muita ênfase a participação. Apesar de manifestar que ‘O desenvolvimento pretendido se constrói não apenas com investimentos previstos no orçamento municipal, mas também com a construção de um processo participativo’ e também que um dos papéis da administração municipal é ‘inserir a participação social’, não há nenhum tipo de descrição sobre como isto seria realizado. Há ainda uma associação entre a necessidade de melhorar a gestão municipal e ‘pensar’ em governança, “que é a comunicação e o diálogo com a sociedade que gera transparência e identifica oportunidades de atuação e parcerias com o setor privado”. Também não há nenhum tipo de descrição de como materializar esta intenção de ‘pensar em governança’. Mesmo em relação ao próprio PPA, na mensagem do prefeito há a afirmação de que as diretrizes do plano foram “foram apresentadas e referendadas pela população através de líderes comunitários e membros da sociedade civil”, o que denota (1) pouca importância atribuída a participação e (2) um caráter informativo deste processo de validação das diretrizes, em uma aparente pseudoparticipação, conforme escala de Pateman (1992) apresentada no modelo de análise. Considerando o modelo de análise proposto, considera-se que há um alinhamento com o projeto político neoliberal; apesar de estar manifesto no PPA a importância da participação e governança, entende-se que este é um recurso retórico, tanto pelo fato de não haver descrição destas ações, como pelo fato de que a própria descrição do processo de participação que referendou o PPA aparentar ter um caráter informativo, conformando uma pseudoparticipação.

⁴⁴ O documento menciona a palavra ‘participação’, mas sempre associado a participação de determinada fonte nas receitas, ou seja, não está relacionado a participação popular.

Já em **São Paulo** há maior ênfase a participação, que se manifesta tanto no processo de construção do próprio PPA quanto é destacada como um princípio norteador do documento. Em relação a elaboração do PPA, há uma sessão no documento que trata especificamente sobre o tema, onde é destacado que ocorreram audiências públicas em cada uma das 32 prefeituras regionais. Nestas audiências,

Os munícipes apresentaram sugestões, através de fichas preenchidas ou com direito à voz, para ciência das autoridades e eventual incorporação na versão final do documento. Também houve o encaminhamento de ofícios por parte de entidades da sociedade civil, todas protocoladas in loco.

Segundo o documento, as ‘sugestões, reivindicações e intervenções’ dos munícipes foram sistematizadas e enviadas às secretarias responsáveis, onde foram avaliadas em termos de vínculo tanto com as diretrizes da gestão quanto dos planos setoriais e Programa de Metas, sempre à luz dos limites orçamentários, que foram expostos nas audiências. Há ainda uma associação no documento entre transparência e participação; segundo o documento, “além da construção do Sistema de Elaboração e Monitoramento do PPA, que permitirá o acompanhamento físico-financeiro pela administração pública e pela sociedade ao longo dos quatro anos de vigência do plano”, existem *outros* mecanismos de participação da sociedade civil no processo de planejamento municipal. Outra evidência neste sentido é que transparência e participação são dois dos cinco princípios norteadores do documento, e ao descrevê-los ambos são tratados juntos:

A participação e a transparência são igualmente princípios norteadores de ambos os instrumentos de planejamento e orçamento da Prefeitura de São Paulo. A participação popular garante o aprimoramento das prioridades e das estratégias pactuadas com a sociedade, bem como aumenta o engajamento e facilita a fiscalização. A gestão 2017-2020 tem buscado facilitar a participação, sobretudo por meio de plataformas eletrônicas, com o objetivo de se ouvir o maior número de cidadãos e de cidadãs.

Ainda, participação e transparência estão agrupadas dentro de um mesmo programa, chamado “Transparência e participação social na administração pública”, que tem por justificativa o fato de que

A participação social é pressuposto para a construção das políticas públicas em sintonia com as demandas da sociedade, o que exige também transparência dos órgãos públicos para que o acesso à informação seja cada mais difundido e conhecido pelos cidadãos.

Pontuam, ainda, o objetivo de “ampliar as práticas de governo aberto para fomentar a participação da sociedade”, através dos projetos São Paulo Aberta e Comunica SP. Em relação aos ‘outros mecanismos de participação no processo de planejamento’, citam, além das próprias audiências públicas já mencionadas para a elaboração do PPA, o uso de novas tecnologias, de canais virtuais de participação como a plataforma eletrônica “Planeja Sampa”.

Considera-se que as audiências públicas, realizadas de forma descentralizada pela capital, onde houve a apresentação de propostas por parte dos munícipes, constituem-se em um processo de participação na tomada de decisão. Considera-se ainda que esta participação é parcial, em acordo com a escala de Pateman (1992), visto que há influência entre as partes, mas existe desigualdade de condições na tomada de decisão, que é tomada pelas secretarias. Destaca-se, entretanto, que não há indicação da constituição de algum tipo de institucionalidade ou algum tipo de espaço legítimo para deliberação, a não ser as próprias audiências realizadas de forma *ad hoc*. A ênfase está na disponibilização de plataformas eletrônicas, tanto de natureza consultiva quanto de transparência.

Um parêntese para uma reflexão sobre o uso das ferramentas digitais como mecanismo de participação. Considerando (1) a discussão de Dagnino (2004), que destaca a natureza política e coletiva da participação e (2) as próprias críticas às teorias sobre desenvolvimento local endógeno, que destacam a necessidade do reconhecimento do conflito de interesses como inerente a participação⁴⁵; é possível inferir que, apesar de ampliar o acesso, estas ferramentas não contemplam a natureza coletiva nem o reconhecimento do conflito da participação. Fecha parêntese.

Em **Salvador** a participação gira em torno do programa “Ouvindo nosso Bairro”, uma iniciativa de ‘escuta social’ iniciada em 2015. O programa não só subsidiou a elaboração do PPA e é considerado princípio basilar do plano, junto com a ‘gestão transversal’, como também virou projeto de lei com vistas a institucionalização do programa, como um ‘instrumento de participação popular’,

⁴⁵ “Levando-se em consideração que não há possibilidade de participação autêntica, verdadeira, onde não há o reconhecimento do conflito, dos interesses em conflito, isto é, onde não há política, podemos então concluir que a participação aí proposta ocorre predominantemente no âmbito do discurso” (BRAGA, 2002, p. 28), citação extraída da página 55 deste trabalho.

com periodicidade e metodologia própria. Para a elaboração do PPA, foram realizadas 10 plenárias, uma em cada região administrativa,

objetivando levantar, junto à população, pleitos e sugestões para serem analisados quanto à viabilidade técnica e financeira de absorção nas propostas do PPA e do Orçamento. Embora essa consulta tenha sido efetivada nos moldes convencionais até então utilizados, ou seja, com a aplicação de formulários e discussão e seleção dos pleitos em plenárias, nessa ocasião foram apresentados, além de um balanço da primeira edição (2015), a nova estratégia e metodologia a ser adotada a partir das consultas iniciadas no mês de agosto, que utilizarão ferramentas digitais.

O projeto de lei apresentado parte de ‘nova metodologia’, anunciada nas audiências públicas que subsidiaram a elaboração do PPA, e prevê a realização de amplos ‘processos de escuta’ em cada região administrativa no primeiro ano de cada mandato⁴⁶ “com participação dos diversos órgãos da administração municipal, empregando os meios presenciais e digitais”, para que para que ‘as solicitações das comunidades sejam atualizadas ou confirmadas’. Além destas consultas a cada quatro anos, será promovido periodicamente “encontros com segmentos representativos da sociedade (associações, sindicatos, conselhos) para realizar consultas ou atualizar as demandas apresentadas, seguindo o propósito de manter um canal de diálogo permanente com a população”. Em relação às ferramentas digitais, destacam a “disponibilização de uma plataforma eletrônica⁴⁷, cuja finalidade é oferecer aos cidadãos a possibilidade de eleger as propostas por eles consideradas mais relevantes”, ‘aproximando ainda mais o cidadão do poder municipal’. O projeto de lei define como finalidade “identificar as prioridades de obras, ações e serviços para subsidiar a elaboração das leis do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual”.

Ainda segundo o PPA, desde o lançamento do programa, “foram realizados 152 encontros com a população, envolvendo mais de 10 mil pessoas, cujas demandas foram desdobradas em 1.300 intervenções em todas as regiões da capital, atendendo a obras propostas pela própria comunidade. O PPA

⁴⁶ Na verdade, há uma lacuna de informações sobre a metodologia do programa. Ao mesmo tempo que falam que uma nova metodologia prevê o uso de ferramentas digitais a partir das consultas iniciadas em ‘agosto’ – as audiências públicas que subsidiaram o PPA ocorreram no mês de junho -, também falam sobre esta periodicidade quadrienal. Esta inconsistência está no próprio texto do PPA.

⁴⁷ www.ouvindonosobairro.salvador.ba.gov.br: “utilizando-se computadores, tablets e celulares, o internauta pode selecionar o bairro e escolher as propostas de maior relevância para a sua comunidade.”

destaca que o sucesso do programa está relacionado com duas premissas do programa, como o foco no que é factível “e que produza impacto na vida do cidadão”, bem como tornar as demandas apresentadas em “compromissos para a Prefeitura”.

É esse comprometimento mútuo que confere legitimidade ao processo, torna efetiva a aproximação entre a Prefeitura e o cidadão e garante o sucesso do programa, que, não por acaso, vem inspirando iniciativas similares em outras cidades brasileiras.

Por fim, destaca-se que há manifesto no PPA o entendimento do programa como uma forma de fortalecimento da democracia, “assegurando-se ao cidadão o direito de participar das decisões que se refletem diretamente sobre sua vida”, e que o uso desse instrumento vai “contribuir, de forma efetiva, no processo de participação popular no âmbito da gestão de políticas públicas do município de Salvador”.

Cabe ressaltar, ademais, o fortalecimento da democracia como instrumento de gestão. Atualmente, o cidadão tem o direito de debater, apresentar demandas e participar de forma ativa da vida da cidade. A expectativa é que, até 2021, essa rotina se mantenha e se amplie com diálogo e compartilhamento de responsabilidades, como é natural nas modernas sociedades democráticas. Esse posicionamento assegura a legitimidade das gestões e constitui-se em poderosa ferramenta de otimização dos recursos públicos.

Em relação as reflexões objeto desta dimensão, entende-se que os conteúdos manifestos no PPA indicam a existência de elementos contra-hegemônicos. No caso de Salvador, este alinhamento justifica-se por uma série de indicadores; além da participação se dar em processos de tomada de decisão, de forma parcial, onde há influência mútua mas assimetria de poder na tomada de decisão, assim como em São Paulo, agregam-se outros indicadores, como a iniciativa de institucionalização do programa Ouvindo Nosso bairro e o entendimento da participação como um reforço da cidadania e da democracia expresso no documento. A partir da afirmação de que nas audiências públicas há “aplicação de formulários e discussão e seleção dos pleitos em plenárias”, é possível inferir ainda um aparente elemento deliberativo.

Das cinco capitais, **Curitiba** é a que dedicou maior espaço a participação. Além de tratar do tema na introdução e no detalhamento dos eixos estratégicos, há um anexo exclusivo para descrever o programa Fala Curitiba, que foi utilizado como base para eleição de prioridades a serem acrescentadas na LOA. Cabe pontuar, entretanto, que apesar do destaque dado ao programa e a participação

dentro do PPA, não há descrição da continuidade do programa para além das consultas realizadas para a elaboração do PPA. O único indicativo neste sentido é relacionado dentro da lista de instrumentos de gestão⁴⁸, que visa a “Expansão e aprimoramento dos Canais de Relacionamento com a Sociedade, com destaque para o Programa Fala Curitiba, detalhado no anexo deste documento.”

É importante destacar que a participação ocupa um lugar central dentro do “Modelo de governança pública”, que “contempla uma atuação estratégica, descentralizada e intersetorial, com inovação substantiva e compartilhada com a efetiva participação da sociedade”; coloca-se, assim, “o desafio de promover a participação da sociedade curitibana no planejamento e gestão das políticas públicas municipais”. Segundo a descrição das características do modelo, a participação social “Envolve instrumentos e estratégias para compartilhar e possibilitar a participação da sociedade nas decisões sobre programas e políticas públicas”. Assim como em São Paulo, também há um destaque para a importância da transparência para a participação, sendo que ela também é vista como uma das características do modelo, que

Mantém e amplia os canais de comunicação para que todos os cidadãos tenham acesso às informações da Administração Pública e possam participar e acompanhar efetivamente a aplicação dos recursos públicos.

A participação social deve ter como princípio o amadurecimento das relações do Governo Municipal e a sociedade, com corresponsabilidade, transparência social e participação, também descritas neste eixo estratégico.

A descrição do programa Fala Curitiba contemplada no anexo III do PPA é bastante detalhada; além dos números de participantes em cada uma das fases do programa, do detalhamento dos resultados de cada fase, etc., há ainda exemplos em imagem dos materiais gráficos utilizados, desde formulários aos banners utilizados nas divulgações do programa. Segundo o PPA,

O Programa Fala Curitiba nasceu com o objetivo de qualificar a participação da população nas consultas públicas, para elaboração das peças orçamentárias do município, atender um desejo de inovação advindo do descontentamento com os modelos de escuta anteriores, proporcionar a participação de diferentes pessoas, isoladamente ou em grupo, direcionar a necessidade da escolha de prioridades – passando do querer/necessidade individual para a prioridade coletiva e consensual do bairro - e reforçar o esforço da Administração Municipal em atender as necessidades reais dos curitibanos.

⁴⁸ “Conjunto de ferramentas e métodos que dão suporte à gestão do planejamento governamental”.

O programa aconteceu em quatro fases. Na primeira fase ocorreram 60 reuniões organizadas pelas administrações regionais. A reunião se inicia com a exibição de vídeos - mensagem do prefeito; informativo, sobre PPA, LDO e LOA; explicação da metodologia do programa -, seguido da formação de grupos de discussão, por tema de política pública. A partir das solicitações individuais dos integrantes do grupo, houve debate e eleição de três prioridades coletivas, que foram apresentadas por um integrante do grupo temático ao grande grupo. De todas as reuniões, obtiveram-se 978 prioridades coletivas indicadas.

Na segunda fase houve a avaliação e classificação de cada uma das 978 prioridades indicadas, a partir de critérios “técnicos, orçamentários e jurídicos”, em quatro categorias: “impossíveis de serem realizadas”, com justificativa; “a serem realizadas pelo trabalho sistemático do órgão/entidade”; “a serem realizadas por outras instituições que não a prefeitura”; e “a serem indicadas para a LOA 2018”. Como resultado, chegou-se a um número médio de 20 ações priorizadas por regional. A partir das prioridades indicadas para a LOA produziu-se cédulas para votação, e um edital tratou de apresentar as justificativas para as demais prioridades não indicadas. A terceira fase constituiu-se em uma pré-consulta, com uma reunião em cada uma das 10 regionais. Nesta reunião, cada uma das prioridades foi apresentada e justificada, sendo que os participantes puderam manifestar-se para defesa ou esclarecimentos, sendo que após foi efetuada uma votação de 10 prioridades. A quarta e última fase consistiu em uma consulta pública onde as 10 prioridades eleitas na terceira fase foram novamente postas em votação, com uma reunião presencial em cada uma das 10 regiões administrativas, aos moldes e metodologia realizada na terceira fase. Além da votação presencial, foi disponibilizada também plataforma eletrônica⁴⁹. Desta quarta fase obteve-se as cinco prioridades eleitas em cada região administrativa.

O anexo também traz os dados de uma pesquisa de opinião realizada com participantes do processo, visando “detectar o perfil dos participantes e suas motivações e aspirações acerca do Programa Fala Curitiba”. A pesquisa foi realizada com 300 participantes, em 8 regiões administrações regionais. Alguns resultados da pesquisa:

⁴⁹ A votação pela internet representou 43% (771 votantes), enquanto que a presencial 57% (1.025 votantes).

85% sentiu que sua participação foi importante; 68% achou que os projetos aprovados atendem às necessidades da maior parte das pessoas do bairro; 77% respondeu que, durante o processo, pensou sobre as prioridades de outros bairros com maiores necessidades; 86% acredita que o processo vai ter algum impacto no seu bairro ou na sua vida; 96% estaria disposto a participar mais vezes desses encontros para discutir a cidade; 45% considerou que ter mais conhecimento sobre os assuntos discutidos poderia facilitar a sua participação.

Em relação as problematizações desta dimensão, considera-se que os conteúdos associados à participação em Curitiba possuem elementos contra-hegemônicos. Da mesma forma que em São Paulo e Salvador, considera-se que há participação na tomada de decisão, e que essa participação é parcial, visto que, mesmo ocorrendo em etapa diferente, as prioridades foram alvo de filtro por parte da administração municipal, o que demonstra a assimetria de poder na tomada de decisão. Destaca-se, entretanto, que diferente de Salvador, não está explícito no trecho analisado os desdobramentos futuros do programa ou da participação no âmbito da administração. Assim como em Salvador, foi possível também inferir a presença de elemento deliberativo, visto que houve debate e defesa de prioridades nas diversas etapas do programa Fala Curitiba.

5.2.3 Orientação da administração pública

Em relação aos critérios que orientam a administração pública de **Manaus**, e considerando o já destacado caráter descritivo do documento, pode-se destacar que apesar de um dos norteadores estratégicos estabelecidos pelo PPA ser o compromisso com a eficiência, não existem muitos trechos do documento que permitam fazer inferências em relação aos seus sentidos e conteúdo. Em uma tentativa de tangenciar o mesmo, alguns aspectos podem ser destacados. Em primeiro lugar, destaca-se que logo no início do documento, no terceiro parágrafo, há o indicativo de que a elaboração do PPA buscou não somente cumprir a exigência constitucional, mas também “praticar na administração municipal princípios e processos indispensáveis à gestão pública orientada para resultados”, o que demarca logo no início do documento o vínculo com o modelo de administração de caráter gerencial. Um segundo elemento a ser destacado é a afirmação de que “O crescimento populacional do Brasil e de Manaus projeta um aumento da demanda por serviços públicos cada vez mais

eficientes”; considera-se que sozinha esta afirmação não permite inferências, mas quando considerada no contexto da estrutura do documento onde ela foi realizada, na descrição do “Cenário Fiscal (âmbito interno)”, pode-se inferir, ainda que não de maneira conclusiva, que há uma associação entre tornar os serviços públicos mais eficientes com questões fiscais. O trecho mais significativo neste aspecto é o primeiro parágrafo da sessão que trata do “Financiamento o PPA 2018-2021”:

O planejamento e monitoramento da despesa são de vital importância para a qualidade e solidez das finanças públicas. Se bem executados, maximizam a alocação de recursos escassos. Tomando como base essa máxima econômica, o Município de Manaus, no âmbito do PPA 2018-2021, pretende aprimorar a execução das despesas, de modo que não haja desperdício de recursos.

O PPA filia-se neste trecho a ideia de racionalização econômica dos recursos, através do planejamento e monitoramento das despesas, com o objetivo de evitar desperdícios. Segundo o PPA, é desta forma que se maximiza a alocação de recursos escassos. Destaca-se ainda que a eficiência dá nome a um dos eixos estratégicos do plano – “Eficiência da Gestão”, sendo que o objetivo do eixo é “elevar o padrão de eficiência da gestão municipal” e os indicadores mencionados – chamados de ‘objetivos macro’ pelo plano – são “alcançar o nível de excelência em gestão pública conforme critérios do Gespública” e “Estar entre as melhores capitais em todos os sub indicadores do FIRJAN”.

Já em **Goiânia** as ênfases da eficiência apontam em diferentes direções. Logo no início do documento, ainda na mensagem do prefeito, há a afirmação de que “o plano plurianual abre várias possibilidades pois estimula uma gestão de governo mais eficiente, utilizando os recursos no tempo certo e na medida certa, mostrando, assim, que os resultados foram alcançados”. Ao associar PPA, eficiência e alcance de resultados, esta frase sintetiza, em grandes linhas, os sentidos da eficiência presentes no documento. Neste sentido, é importante destacar que segundo o documento, o PPA tem por objetivo estabelecer o planejamento estratégico, garantindo continuidade com ações do governo anterior e evidenciando as diretrizes e prioridades do novo governo. Afirma, ainda, que “planejar é definir prioridades”, e que o PPA, além de cumprir a exigência constitucional, visa ser um norteador dos compromissos firmados com a população. No último parágrafo do trecho que introduz a exposição dos

panoramas da situação social e do cenário fiscal, há a afirmação de que “Em vista de direcionar a análise e de estruturar uma melhor visão dos objetivos que se pretende alcançar com o planejamento [...]”, que evidencia a relação entre alcance de objetivos e planejamento. A partir destas afirmações, é possível inferir que o planejamento é visto como um instrumento que orienta as ações do governo, em linhas com as suas prioridades e ‘dos compromissos firmados com a população’. Em relação aos objetivos, há uma série de afirmações ao longo do documento; destaca-se aqui aquela localizada na última frase da mensagem do prefeito, segundo a qual “[...] construirmos, juntos, bases sólidas relativas à inclusão social e promoção do dinamismo econômico do município”.

Apesar de não citada diretamente, o documento também faz alusão a eficiência no primeiro parágrafo do “panorama da situação econômico-financeira atual”, ao afirmar que diante do “cenário econômico e financeiro não muito favorável e diante de uma situação institucional e política um tanto instável”, as incertezas podem ser superadas “com criatividade e realizando um bom planejamento para que os recursos disponíveis sejam corretamente aplicados”. Em que pesem as afirmações feitas sobre os entendimentos do documento sobre planejamento, é possível inferir que o ‘corretamente aplicados’ pode ser qualificado a partir das escolhas e prioridades definidas pelo ‘bom planejamento’. Outro trecho que vai ao encontro desta inferência localiza-se na introdução ao cenário macroeconômico:

No momento atual, de internacionalização de políticas socioeconômicas e ambientais, de complexidade dos mercados e busca constante de inovações, o setor público possui grande responsabilidade na implantação, direcionamento e regulação de políticas para maximização dos benefícios sociais.

Enquanto dos trechos acima é possível inferir a preocupação com a eficiência da alocação dos recursos para a maximização dos benefícios sociais, outros trechos destacam a preocupação com a eficiência econômica das finanças municipais, como a busca pela eficiência tributária e uma “gestão eficiente” em relação as despesas visando uma “reorientação das finanças municipais” em tempos de crise para viabilizar o aumento da capacidade de investimento. Assim entende-se que em Goiânia há a presença de um elemento contra-hegemônico no entendimento da eficiência, que é interpretada tanto a partir de uma perspectiva econômica e operacional, quanto também se relaciona

com a alocação dos recursos em correspondência com as prioridades do planejamento e dos compromissos assumidos pelo governo.

Assim como Goiânia, o PPA de **Curitiba** também demonstra que a administração pública orienta suas ações tanto pela busca da eficiência econômica e operacional quanto pela busca de uma dada visão de futuro. O PPA estabelece de forma clara que a busca da racionalidade econômica é pré-condição para que o plano do governo eleito possa ser implementado, bem como o planejamento de longo prazo retomado.

Em termos de planejamento, o documento pontua que o PPA é um “instrumento pelo qual se formula o planejamento estratégico de médio prazo da administração pública do município”, e que ele é informado tanto pelo plano de governo eleito quanto pelo Plano Diretor, que

orienta o desenvolvimento do município, a partir de uma visão de futuro, define a função social da cidade e as prioridades urbanas, além de organizar o crescimento e o funcionamento do município. Consiste em um pacto sociopolítico da sociedade em direção a uma cidade mais humana, inclusiva, participativa, inovadora, funcional e sustentável.

Segundo o documento, a complexidade dos problemas sociais exige respostas eficazes do Estado para as demandas da população, impondo a administração pública revisão de práticas de planejamento e gestão. Como já destacado na pré-análise, pontuam que o planejamento fornece as diretrizes estratégicas, que orientam os objetivos e metas para o cumprimento da missão e visão “em prol da prestação de serviços com qualidade”, e que a gestão cumpre a função de organizar e direcionar a gestão em sua totalidade. O documento pontua ainda que o modelo de gestão adotado como referência é o “Modelo de governança pública”, e que ele é “estruturado nos fundamentos de características e instrumentos de gestão administrativa”.

Em que pese a identificação de um “momento de grande dificuldade econômica do país”, que resulta na perda da capacidade de investimentos, o PPA elenca a essencialidade de reformas estruturantes que culminem com uma “ruptura veemente do ciclo orçamentário autofágico que tem servido, a exaustão, à manutenção da máquina pública”. Este é o objetivo do “Plano de recuperação de Curitiba”, elencado como essencial para garantir o equilíbrio financeiro e a volta a racionalidade econômica.

O objetivo deste plano [de recuperação] é um conjunto de medidas cujo objetivo é administrar a crítica situação de curto prazo, criar condições

de retomada de investimentos no longo prazo, corrigir distorções e permitir que a Prefeitura volte a trabalhar num cenário de racionalidade econômica, podendo desenvolver o programa de governo previsto para a cidade.

[as reformas propostas garantem] o retorno ao equilíbrio fiscal e a retomada da capacidade de planejamento de longo prazo do município.

Está contemplado no plano a “criação de uma Lei de responsabilidade fiscal municipal”, reengenharia da previdência municipal, otimização das receitas, através de ações para melhorar a cobrança de dívidas, além de “ajustes na estrutura interna da Prefeitura e sistematização para pagamento de credores”. Ainda na descrição do plano de recuperação, citam a necessidade de além de racionalizar o gasto público, qualificá-lo. “Sob esta ótica, a magnitude da solidez fiscal almejada centraliza-se na otimização da despesa pública, bem como no controle e na transparência”. É “a partir disso” – da racionalização econômica e otimização dos gastos – que “resta renovado o compromisso com o futuro da cidade e com a restauração do desenvolvimento econômico e do bem-estar social da população curitibana”.

Considerando a descrição aqui realizada, algumas inferências podem ser feitas. Em primeiro lugar e considerando as discussões de Cardoso (2011) feitas no modelo de análise, é possível inferir que há no PPA o entendimento da complementaridade entre planejamento e gestão. O planejamento orienta estrategicamente as ações, e a gestão organiza o processo em sua totalidade. É possível inferir ainda uma ênfase na necessidade de racionalização econômica, através da busca pela eficiência econômica e operacional, visando a ‘otimização das despesas’. O equilíbrio fiscal é visto como pré-requisito para a implementação do plano de governo e pela própria busca dos objetivos estabelecidos no planejamento estratégico.

As ênfases do PPA de **São Paulo** se relacionam com a própria estrutura do documento. No anexo I, que trata do cenário econômico e seus reflexos nas finanças municipais, a ênfase recai exclusivamente sobre a busca da racionalidade econômica, havendo grande destaque a ideia de ‘ganhos de eficiência’ associados a redução de custos. Já na exposição de motivos do PPA, apesar de destacarem o planejamento como orientado a busca por objetivos estabelecidos e assumidos no plano de governo, as ênfases recaem sobre aspectos operacionais da administração pública.

Segundo o documento, o PPA é um balizador das políticas públicas, auxiliando “de modo efetivo nas tomadas de decisões do executivo”, e foi desenvolvido com o objetivo de guiar a administração em busca da “maximizar a oferta de bens e serviços aos cidadãos e cidadãs”. Dentre as diretrizes elencadas pelo plano, destacam a descentralização, participação, transparência, inovação e eficiência, diretrizes estas que “mostram o caminho a ser seguido na gestão dos recursos pelos próximos quatro anos”. Em relação a eficiência, destaca-se o objetivo de “aumentar a quantidade e a qualidade dos serviços oferecidos à população por meio da melhor gestão dos recursos públicos”. Em outro trecho, destacam que o principal compromisso da gestão é com a eficiência e efetividade das políticas públicas, visando a concretização dos “impactos e das transformações planejadas”. Infere-se a partir destes dois trechos que o alcance das transformações planejadas e a garantia da oferta de melhores serviços é dependente de uma boa gestão dos recursos. Importante destacar que a diretriz da inovação está relacionada com a gestão, na busca “do que há de mais moderno nas grandes metrópoles”, com o objetivo de tornar a administração mais eficiente. Inovação -> eficiência -> melhores serviços. Além da gestão eficiente ser considerada pré-requisito para a produção das transformações planejadas, ela é também a justificativa utilizada para a implementação do Programa de desestatização de bens e serviços da prefeitura, na busca de “redirecionar as despesas públicas da manutenção de ativos geridos ineficientemente para serviços de melhor qualidade para a população”.

Também está manifesto no PPA a ideia de que o Programa de Metas e o PPA estabelecem as prioridades absolutas da gestão municipal, o que será perseguido com maior ênfase pelo Governo, “para que, no longo prazo, a visão estabelecida se concretize”. Neste sentido, “O Plano Plurianual deve incorporar as diretrizes, estratégias e áreas de atuação prioritárias estabelecidas no Programa de Governo consolidado no Programa de Metas”. Considerando as diretrizes do documento, a participação e a transparência são vistas como formas de garantir o “aprimoramento das prioridades e das estratégias pactuadas com a sociedade, bem como aumenta o engajamento e facilita a fiscalização”.

Apesar desta ênfase em vincular o PPA e o Programa de Metas a conteúdos estratégicos e as prioridades estabelecidas pela gestão, e em que

pese o esvaziamento de conteúdo estratégico do próprio PPA, conforme já explicitado na pré-análise, não há descrição no documento dos desafios ou dos objetivos-fins do desenvolvimento, que permitam identificar as ‘transformações planejadas’. Assim, apesar do destaque dado ao conteúdo estratégico, os conteúdos do documento se dedicam a explicitar aspectos operacionais da gestão dos recursos, do “planejamento da gestão”.

Considerando os aspectos aqui destacados, a ênfase na racionalização dos recursos econômicos é a que mais se destaca. É dedicado mais espaço e atenção ao detalhamento do cenário econômico, seja das receitas ou despesas. A constante nas descrições é a busca de ‘ganhos de eficiência’ associados a ideia de redução de custos. Segundo o documento, “o cenário restritivo reforça a importância do planejamento orçamentário com foco no equilíbrio fiscal intertemporal”, sendo que o contexto econômico incerto e a necessidade de “prudência na estimativa das receitas [...] exige ajustes pelo lado das despesas”. Pelo lado das receitas e considerando este ‘cenário econômico incerto’, destacam a necessidade de buscar fontes alternativas de receita – como o programa de desestatizações -, além de buscar ganhos de eficiência na gestão tributária. Em relação aos ganhos de eficiência na gestão tributária, ela também é dependente da inovação, o que se materializa através da “implementação de novos sistemas e aprimoramento dos existentes”, “melhoria no atendimento ao público” e “combate a sonegação fiscal”. Ainda pelo lado das receitas, o programa de desestatização ocupa lugar central dentro da lógica do PPA; ele se constitui tanto em uma fonte de receitas – que serão destinadas a um fundo de desenvolvimento social para investimentos em áreas “com alto impacto social”, como saúde, educação, habitação, mobilidade, assistência social e segurança - quanto em uma forma de reduzir o custeio. Outra justificativa para a implementação do programa é o aumento da eficiência e da melhoria dos serviços, através do impulsionamento de investimentos privados.

Frente ao crescimento do custeio a taxas superiores que a arrecadação e a rigidez orçamentária, o documento pontua que “a busca por ganho de eficiência e redução de desperdícios ganha destaque”. Assim, destacam esforços para aprimorar e otimizar os gastos, visto que “qualquer ganho de eficiência pode significar um grande volume de recursos a serem reinvestidos em atividades prioritárias do município”. Destacam a necessidade de “medidas para o

gerenciamento” do déficit previdenciário, o esforço de contenção de gastos e aumento da arrecadação como uma das fontes de recursos para a quitação de precatórios, uma reestruturação do sistema de transporte coletivo, das “Metodologias de cobrança e repasses de recursos [...] de forma a maximizar a eficiência do sistema de transporte público municipal sobre rodas, eliminando custos desnecessários”. Por fim, destaca-se que um dos 27 programas elencados como estratégicos pelo PPA é o da “qualidade, eficiência e sustentabilidade do orçamento público”, que se justifica pelo “reforço à ideia de eficiência na gestão dos recursos públicos e de responsabilidade do processo de planejamento e execução orçamentária, de modo a tornar o orçamento público sustentável em suas dimensões: receitas e despesas”.

Assim como Curitiba, o PPA de **Salvador** aponta tanto no sentido de uma eficiência entendida enquanto alcance dos objetivos e prioridades estabelecidos no plano, quanto na busca da racionalidade econômica e operacional. Apesar desta similaridade, entretanto, os conteúdos e ênfases entre os PPAs são distintos. Em que pese a continuidade do governo de Salvador, o equilíbrio fiscal e a busca pela racionalidade econômica aparecem de maneira secundária, enquanto diretrizes do governo, mas já são consideradas dadas. A ênfase se desloca, assim, para a eficiência operacional da administração. A lógica que informa o PPA de Salvador o organiza enquanto um instrumento de planejamento entendido como um meio de conduzir a administração a uma dada visão de futuro, e que tanto a eficiência operacional quanto a econômica são consideradas essenciais para se atingir os fins estabelecidos no plano.

Segundo o documento, o PPA estabelece as “diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Municipal”, norteando a “busca pelo futuro desejado” e a transformação da “cidade projetada no planejamento em realidade alcançada”, sendo que o planejamento é considerado um princípio basilar da gestão.

O exercício do planejamento no município de Salvador, consoante à visão de futuro da atual gestão, consolida-se como instrumento estratégico de transformação da cidade. Nele, adota-se visões que se estendem em horizontes de médio e longo prazos, abraçando o objetivo básico de prover os meios para a construção de uma capital melhor para cada soteropolitano, sobretudo para as futuras gerações.

Já a ênfase na eficiência operacional relaciona-se com a constatação dos “cenários cada vez mais complexos e multifacetados que conformam a

sociedade contemporânea”, o que impõe administração municipal “o imperativo de reconfigurar e otimizar sua estrutura administrativa, visando alcançar os melhores resultados”. O documento dá ênfase em duas grandes diretrizes que balizam a busca da eficiência operacional: iniciativas que visem a agilidade da prestação de serviços, através de desburocratização e racionalização de processos, com destaque para o uso de tecnologias, bem como a incorporação da gestão transversal como forma de lidar com os problemas multidimensionais.

No PPA 2018-2021, os programas abrigam grandes linhas de intervenção sobre os problemas complexos que afetam Salvador, reunindo diversos órgãos da Prefeitura sob o escopo de um único programa. Essa nova concepção de planejamento vai facilitar o diálogo, o monitoramento e a avaliação de programas e ações do governo e subsidiar a tomada de decisões. A gestão, conduzida de forma transversal, vai ganhar em eficiência, permitindo avaliações mais tempestivas e precisas, favorecendo a que se alcancem os resultados almejados com mais segurança.

Nesse contexto [resgate da capacidade de investimento], o planejamento eficiente e a gestão transversal incorporam-se como trunfos adicionais, favorecendo a que os objetivos traçados para o futuro sejam alcançados de forma segura, abrangente e efetiva.

Já a ideia de desburocratização, apesar de perpassar o plano de uma forma geral, relaciona-se especialmente à estratégia de desenvolvimento econômico e ao objetivo de dinamizar a economia através da criação de um ambiente de negócios favorável.

O PPA 2018-2021 focaliza Salvador como referência em governança de excelência, com adoção de modernos modelos de gestão, incorporação e disseminação de tecnologias com a finalidade de reduzir a burocracia. Como objetivo paralelo, o foco se concentrará no equilíbrio das contas públicas e na responsabilidade fiscal, facultando a elevação da capacidade de investimento da Prefeitura, com incremento na captação de recursos e aumento na arrecadação.

Como principais resultados, espera-se maior agilidade e eficiência na prestação de serviços públicos e melhora no ambiente de negócios, a partir da desburocratização e do uso de ferramentas digitais. Como desdobramento desses avanços, busca-se a ampliação na geração de postos de trabalho. E como resultante da aproximação da administração pública, a tendência é a participação mais efetiva da população nas decisões que afetam sua vida.

Importante destacar que a qualificação e otimização da gestão, “prestando serviços com maior eficiência, eficácia e efetividade [... visam] atender às demandas dos cidadãos e a adotar medidas que favoreçam o desenvolvimento da capital”. Ou seja, a eficiência é vista como um meio para se atingir determinados fins e interesses públicos.

Como já pontuado, as preocupações com a eficiência e racionalidade econômica, com a ‘otimização dos gastos’ e com o equilíbrio fiscal, apesar de serem considerados princípios basilares de gestão, aparecem de forma secundária e como realidade já dada. Segundo o documento, é precisamente a “gestão fiscal responsável” adotada a partir de 2013 que permitiu a retomada da capacidade de investimento e o traçado dos objetivos do novo ciclo de governo.

A despeito da séria crise por que passa a economia nacional nos anos recentes, marcada pela estagnação em 2014 e pela forte recessão registrada em 2015 e 2016, [...] a Receita Total arrecadada pelo Município logrou crescer [...] Destaque especial foi registrado no desempenho das receitas próprias. Fruto das medidas tributárias implementadas⁵⁰ e da maior eficiência empreendida na máquina fazendária municipal na atual gestão, a participação dessa fonte de recursos tornou-se mais expressiva do que a das Receitas de Transferências na composição do montante total das receitas municipais, reduzindo o grau de dependência dos repasses do Estado e da União. [...] As medidas implementadas pela atual Administração Municipal na gestão das finanças públicas conduziram à obtenção de avanços e resultados muito expressivos para o alcance do objetivo estratégico, previamente traçado, de conferir ao Município autonomia financeira para a execução dos investimentos sociais e de infraestrutura urbana demandados pela população e exigidos pela situação de abandono em que se encontrava a cidade no início do primeiro mandato.

O documento pontua, entretanto, que apesar dos esforços, o cenário fiscal precisa ser matizado com a conjuntura econômica, o que reafirma a necessidade de uma “postura fiscal responsável [...] regida pela ética e pela preocupação com o emprego correto dos recursos, preservando o interesse público do gasto”. Cabe destacar, por fim, que a busca do equilíbrio fiscal é vista como condição para as transformações propostas, “afinal, foi o saneamento das contas públicas que permitiu à Prefeitura resgatar sua credibilidade e promover os investimentos que estão mudando a capital e a vida dos soteropolitanos”.

Em uma grande síntese dos contornos assumidos pela eficiência e dos critérios sobre alocação de recursos em Salvador pode ser visualizada no trecho abaixo:

No contexto descrito, o PPA 2018-2021 fundamentou-se nos princípios da responsabilidade fiscal, na racionalização e priorização dos gastos, tendo em vista o interesse público na aplicação dos recursos, no diálogo com a sociedade, na gestão transversal e regionalizada como forma de melhorar a eficiência na solução de problemas, e, enfim, em

⁵⁰ Dívida consolidada líquida reduzida; débito de precatórios reduzidos, contratos renegociados, caixa único, revisão e atualização da planta genérica de valores do município, recadastramento imobiliário, programa Nota Salvador e “forte controle exercido sobre as despesas da atual gestão”.

uma administração pública municipal moderna e capaz de lidar com os desafios impostos pela crise.

5.2.4 Análise comparada, a partir das dimensões

É importante fazer alguns apontamentos sobre a natureza e características dos PPAs, que se relacionam e influenciam as análises aqui realizadas. Conforme enunciado na introdução deste trabalho, a escolha dos PPAs para a análise aqui proposta sustenta-se no entendimento do PPA enquanto uma peça de planejamento que possui conteúdo político e estratégico, em acordo a proposta constitucional. É importante destacar, entretanto, que análises empíricas que tem por objeto o PPA, indicam que na realidade *ex post* seus usos concretos variam e divergem desta proposta, constituindo-se em alguns casos em um documento elaborado tão somente para cumprir esta exigência (CARDOSO, 2011; GARCIA, 2012; CARNEIRO, 2015). Esta realidade também se manifesta nos PPAs aqui analisados. A análise permite inferir que em Manaus e Goiânia o PPA possui pouca importância enquanto peça de planejamento estratégico, em Curitiba e Salvador há uma maior importância, com estratégias e lógicas mais articuladas, sendo que São Paulo assume explicitamente o deslocamento do caráter estratégico do PPA para o Programa de Metas.

Estas diferentes características da construção dos PPAs influenciaram a descrição dos dados aqui empreendida; os PPAs que possuem lógicas mais articuladas e mais conteúdo naturalmente acabaram ganhando maior espaço e detalhamento nas descrições, enquanto aqueles com menos clareza e conteúdos tiveram um espaço menor. É importante salientar, entretanto, que a ausência de um conteúdo estratégico claro e articulado não é sinônimo de ausência de conteúdo e de projeto político. Os casos de Manaus e Goiânia são especialmente emblemáticos desta afirmação, como se verificará nas inferências abaixo, ainda mais quando se considera que a elaboração de ambos documentos se valeu, ao menos em uma parte, de uma base comum. Leia-se, cópia:

Figura 06: Manaus *versus* Goiânia

2.1 CENÁRIO EXTERNO (Âmbito Internacional)

No âmbito internacional, destaca-se o momento paradoxal da economia mundial: por um lado, os sinais de crescimento da atividade econômica e de aceleração da inflação tornaram-se mais fortes; por outro, a chegada de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos da América (EUA), associada ao Brexit colocou novos elementos de incerteza no cenário mundial. No caso de Trump, o risco se refere às políticas econômicas e à postura da nova administração em relação ao comércio internacional e à imigração; no caso dos países europeus, o risco relaciona-se à própria sobrevivência do euro como moeda em caso de vitória de partidos que defendem a saída de seus países da União Europeia.

1. ECONOMIA MUNDIAL

No cenário internacional observa-se que a economia mundial vive um momento paradoxal: de um lado há sinais de crescimento da atividade econômica e de aceleração da inflação; de outro, a gestão de Donald Trump frente aos Estados Unidos da América, associada ao Brexit e realização de eleições em países-chave da Área do Euro ao longo de 2017, colocou novos elementos de incerteza no cenário mundial.

Fonte: PPA de Goiânia e Manaus

A fim de explicitar estas diferenças de tratamento dos conteúdos entre os PPAs, criou-se uma escala de articulação, que varia entre baixa, média e alta. Importante destacar que uma baixa articulação não necessariamente representa a ausência de conteúdo, mas sim que as afirmações sobre as inferências dos dados devem ser feitas com esta ressalva.

Quadro 06: Escala de articulação dos conteúdos do PPA

ESCALA DE ARTICULAÇÃO DOS CONTEÚDOS DO PPA			
	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	ATRIBUTOS DEMOCRÁTICOS	ORIENTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Manaus	Baixa	-	Baixa
Goiânia	Baixa	Baixa	Média
São Paulo	Baixa	Média	Alta
Salvador	Alta	Alta	Alta
Curitiba	Alta	Alta	Alta

Fonte: Elaboração própria

Em relação a dimensão do desenvolvimento econômico, pode-se inferir que quatro capitais – Manaus, São Paulo, Salvador e Curitiba – possuem alinhamento com o projeto político neoliberal e com o sistema produtivo hegemônico. É possível inferir que nestas quatro capitais há um ‘deslocamento de poder para baixo’, visto tanto a manifesta intenção de se tornar cidade global e/ou ocupar posição de protagonismo no cenário mundial, quanto a ênfase do papel da União na garantia da estabilidade macroeconômica. Se há uma unicidade das quatro capitais em relação a este indicador, as estratégias de desenvolvimento são bastante distintas. Em São Paulo não há conteúdo que permita fazer inferências e em Manaus o conteúdo limita-se a manifestar a intenção de ‘fomentar negócios’ e de fornecer subsídios a produção rural.

Considerando que há uma alta articulação dos conteúdos em Curitiba e Salvador, é possível fazer maiores inferências. Ambas capitais dão destaque à necessidade do desenvolvimento de vantagens comparativas locais, mas a estratégia para o aumento da competitividade é distinta. Enquanto em Curitiba o foco é no desenvolvimento de uma cultura empreendedora e na criação de um ambiente favorável a inovação, em Salvador a estratégia passa pela constituição de um ambiente de negócios favorável. Infere-se um papel mais ativo da administração municipal na promoção do desenvolvimento econômico em Salvador; as estratégias elencadas centram-se e são dependentes de ações da própria administração municipal, como a constituição de infraestrutura urbana, desburocratização, articulação de parcerias com a iniciativa privada, fornecimento de incentivos a setores específicos, desconcentração e diversificação produtiva. Já em Curitiba, apesar de haver menção da capacitação de empreendedores e de incentivos a criação de *startups*, o desenvolvimento econômico é menos dependente de ações da administração e mais dependente do empreendedorismo local. Este papel mais ativo da administração municipal em Salvador relaciona-se ao destacado na pré-análise, da intenção explicitamente manifesta de “contribuir para o processo de aceleração do crescimento e desenvolvimento”, assumindo a “opção de dinamizar sua economia”.

Esta ênfase em um papel mais ativo da administração municipal em dinamizar e catalisar o desenvolvimento também está presente em Goiânia. Em

relação a Salvador, as capitais se diferenciam pelo fato de Goiânia mencionar tanto o papel da União quanto do Estado de Goiás na promoção do desenvolvimento, o que configura uma mediação nas relações entre o local e o global, para além da garantia da estabilidade macroeconômica – que também é mencionada. Em relação as estratégias de desenvolvimento o documento possui baixa articulação de conteúdo, limitando-se a salientar a necessidade de diversificar investimentos e criar infraestruturas de suporte.

Já em relação ao conceito de espaço local e a dicotomia entre espaço *versus* território, destaca-se que Goiânia, São Paulo e Curitiba não mencionam os vocações e ativos locais como potenciais para o desenvolvimento econômico. Já Salvador e Manaus fazem esta associação, ainda que em Manaus ela ocorra de maneira breve. Uma síntese dos conteúdos e dos alinhamentos aqui indicados pode ser encontrada no quadro abaixo:

Quadro 07: Alinhamentos da dimensão desenvolvimento econômico

DIMENSÃO: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO				
	Estratégia de desenvolvimento	Potencial local	O local no global	Alinhamento PP Neoliberal
Manaus	Fomento a negócios; incentivos a produção rural	"potencialidades econômica, turística e cultural"	"Ser até 2030 uma cidade global"	
Goiânia	Diversificação de investimentos: produtos exportados; consolidação indústria e aposta em projetos que envolvam tecnologia. Criação de infraestrutura de suporte. Qualificação mão de obra	Não qualifica	Não menciona	
São Paulo	Não qualifica	Não qualifica	Aspiração de que São Paulo seja reconhecida como "Cidade global"	
Salvador	Criação de ambiente de negócios favorável: incentivos, desburocratização e parcerias. Diversificação e fortalecimento da matriz produtiva. Desenvolvimento infraestrutura urbana	"potencialidades inatas"; "vocações naturais"	"[...] para que o município se afirme como espaço competitivo e se integre à economia global"	
Curitiba	Empreendedorismo, inovação e turismo	Não qualifica	Visão: "Curitiba novamente protagonista no cenário internacional"	

Legenda:



Alinhamento projeto político neoliberal



Elemento contra-hegemônico

Fonte: Elaboração própria

Já em relação aos atributos democráticos, pode-se inferir que três capitais possuem presença de elementos contra-hegemônicos, conservando entre si uma série de similaridades em relação aos seus sentidos: Curitiba, Salvador e São Paulo. Nestas três capitais é dedicado um espaço próprio para a descrição do processo de participação na elaboração e definição das prioridades do PPA, com especial destaque a Curitiba, que dedicou um capítulo inteiro para tratar do tema. Em termos de metodologia, o processo de participação valeu-se nas três capitais tanto de encontros presenciais, onde houve diálogo e discussão entre os presentes, conformando um elemento de deliberação coletiva, quanto do uso de ferramentas digitais. Infere-se ainda que nas três capitais a participação deu-se de forma parcial, visto que apesar da influência mútua, a tomada de decisão coube à administração municipal.

O que distingue as três capitais são as referências à participação para além da elaboração do PPA. Apesar de destacar a participação como diretriz do governo e mencionar o uso de ferramentas digitais, o PPA de São Paulo não esclarece como a participação se incorpora nas práticas do governo. Já Curitiba, que dedica grande espaço para tratar do Programa Fala Curitiba e que explicitamente vincula sua gestão ao modelo de governança pública, colocando-se o desafio de “promover a participação da sociedade curitibana no planejamento e gestão das políticas municipais”, também não explicita como isto será realizado. Apesar da falta de clareza quanto a metodologia e periodicidade das consultas públicas, Salvador é a única capital que prevê de forma explícita a participação para além do PPA, através da institucionalização em lei do Programa Ouvindo nosso bairro.

Por fim, entende-se que tanto Manaus quanto Goiânia manifestam um alinhamento em relação ao projeto político neoliberal, visto que Manaus sequer cita a participação no documento, e Goiânia, apesar de uma breve menção, se restringe a elaboração do PPA e aparenta um caráter de pseudoparticipação, conforme gradação de Pateman (1992).

Quadro 08: Alinhamentos da dimensão atributos democráticos

DIMENSÃO: ATRIBUTOS DEMOCRÁTICOS						
	Escala Pateman	Caráter coletivo ou individual	Elemento deliberativo	Para além do <i>ad hoc</i>	Novas institucionalidades	Alinhamento PP Neoliberal
Manaus	-	-	-	-	-	
Goiânia	Pseudo	-	-	Não há menção	-	
São Paulo	Parcial	Coletivo e Individual	Direito a voz	Ferramentas digitais	Não	
Salvador	Parcial	Coletivo e Individual	Direito a voz	Ferramentas digitais e audiências públicas	Sim	
Curitiba	Parcial	Coletivo e Individual	Direito a voz	Não há menção	Não	

Legenda:

Alinhamento projeto político neoliberal Elemento contra-hegemônico

Fonte: Elaboração própria

Considerando as discussões propostas por Dagnino (2004) sobre os sentidos da participação no contexto de disputas brasileiro, algumas reflexões podem ser realizadas. Em nenhum dos PPAs analisados se pode inferir uma natureza solidária e de responsabilidade social vinculada à participação, o que indicaria um alinhamento ao projeto político neoliberal, conforme o modelo de análise aqui proposto. No caso de Manaus e Goiânia, o alinhamento ao projeto político neoliberal valeu-se, antes, do referencial teórico que trata sobre a ‘teoria contemporânea da democracia’, para ficar com a nomenclatura de Pateman. Em que pese este fato e partindo das próprias reflexões de Dagnino, que destaca o caráter coletivo da participação como base de um projeto político de caráter participativo e democratizante, pode-se aventar a hipótese de que a disputa semântica em torno da participação tenha incorporado novos elementos. A tendência de associar e restringir a participação a eleição de ações prioritárias através de ferramentas digitais esvazia seu caráter coletivo e dá ênfase à esfera individual e privada.

Já em relação a última dimensão do modelo de análise, da Orientação da Administração Pública, alguns apontamentos críticos precisam ser feitos. Objetivamente, em acordo com o modelo de análise, todos os PPAs manifestam um elemento contra-hegemônico ao associar o planejamento a um guia de

orientação das ações da administração pública em direção a prioridades politicamente estabelecidas, especialmente considerando que todos os documentos associam a estratégia do PPA ao plano de governo eleito. Entretanto, do ponto de vista subjetivo, é possível fazer uma série de inferências que indicam distinções entre as orientações da administração manifestas no plano, sendo que estas aparentam assentarem-se em distintas perspectivas normativas. Em que pese este apontamento crítico, opta-se nesta dimensão por explicitar os alinhamentos desta pesquisa tanto objetivamente, a partir do modelo de análise, quanto subjetivamente, a partir de inferências feitas a partir dos dados e aqui justificadas.

Considerando a constatação da insuficiência do modelo de análise proposto para tangenciar o problema de pesquisa, é importante observar que se mantém esta dimensão no trabalho por alguns motivos. O primeiro deles é o já indicado, de que apesar de não ser possível indicar objetivamente os alinhamentos objeto desta pesquisa, é possível identificar uma série de tendências, de proximidades e distanciamentos em relação ao projeto político neoliberal, ainda que de forma subjetiva. É patente que os PPAs manifestam distintas lógicas internas, que informam e orientam a ação prática, mesmo que o modelo aqui proposto não tenha sido capaz de apreender de forma objetiva estes nuances. Acredita-se, ainda, que as inferências e discussões aqui realizadas podem servir de apoio para futuras pesquisas, como base para constituição de indicadores que permitam apreender estas distintas lógicas de forma objetiva. Por fim, entende-se que as lógicas que informam e orientam as ações da administração pública são fundamentais para a análise aqui proposta. Não haveria como falar em “projeto político” sem incorporar na análise elementos que indiquem os valores que subsidiam e orientam as ações da administração pública. Entende-se, assim, uma necessária complementaridade entre as dimensões propostas⁵¹.

Feitas estas observações e retomando as discussões propostas no modelo de análise, algumas inferências podem ser realizadas. Se objetivamente há em todos os documentos a indicação do planejamento enquanto orientação

⁵¹ Importante destacar que se entende que estas dimensões não esgotam a operacionalização do conceito de projeto político. Outras dimensões como cidadania e fins do desenvolvimento, por exemplo, agregariam maiores dados sobre os distintos projetos políticos.

a uma visão de futuro, é possível inferir que em Manaus, Goiânia e São Paulo o PPA assume a função de planejamento plurianual das despesas. Enquanto em São Paulo há indicação explícita de que o conteúdo estratégico se encontra no Programa de Metas, Manaus e Goiânia mencionam a existência de outros planos paralelos. Há de se observar que Salvador também faz referência a existência de planos paralelos e de longo prazo, mas não deixa de apresentar no próprio PPA a base estratégica perseguida pela administração municipal. Apesar do trecho analisado do PPA de Curitiba não possuir muitos indicativos da base estratégica, entende-se que isto está relacionado com a própria estrutura do documento, uma vez que o PPA se organiza em torno de três grandes eixos transversais. A base estratégica está presente na descrição dos programas, que ficou fora da análise aqui empreendida, conforme proposta metodológica.

Já em termos de eficiência, todos os PPAs manifestam preocupação com a eficiência econômica e operacional. Em relação a eficiência econômica, o conteúdo gira majoritariamente sobre a busca pelo equilíbrio fiscal. Neste sentido, as capitais podem ser divididas em dois grupos: aquelas que centralizam a busca pelo equilíbrio fiscal no controle da despesa, como Manaus, São Paulo e Curitiba, com especial ênfase em São Paulo e Curitiba; e aquelas que dão mais ênfase a arrecadação, como Salvador e Goiânia. É importante destacar que todos os PPAs citam ações tanto no sentido do controle das despesas quanto no aumento das receitas; a distinção aqui feita refere-se a diferentes ênfases inferidas nos PPAs. No caso de Curitiba, por exemplo, é explicitamente manifesto que a busca pelo equilíbrio fiscal se centraliza 'na despesa'. Já o espaço dedicado às descrições das despesas e às inúmeras menções aos 'ganhos de eficiência' associados a redução de custos, também justifica a centralidade dada a despesa no caso de São Paulo.

No caso de Goiânia, há manifesto no PPA o entendimento de que o equilíbrio das contas públicas é consequência de um aumento da arrecadação, sendo que esta é dependente do crescimento econômico. Considerando que também há manifesto no documento o entendimento da necessidade de investimentos por parte do Estado para catalisar e dinamizar a economia, pode-se inferir uma correlação entre esta ênfase nas receitas e um papel mais ativo do município na promoção do desenvolvimento. Cabe destacar que o PPA de Salvador, além do foco nas receitas, também destaca o papel da administração

municipal na dinamização da economia, o que pode indicar uma aparente correlação entre um foco nas receitas e este papel mais ativo da gestão municipal na promoção do crescimento econômico. Há de se destacar, por fim, que as três capitais que focam a dimensão da despesa como central para o equilíbrio fiscal não destacam de forma explícita seu papel enquanto promotoras de desenvolvimento; no caso de Curitiba, pelo contrário, a ênfase da estratégia de promoção do desenvolvimento se localiza no empreendedorismo da sociedade, como visto anteriormente.

Em que pese a já afirmada insuficiência do modelo de análise para identificar alinhamentos nesta dimensão e considerando as premissas neoliberais de desconcentração de poder e do mercado como mecanismo racional para alocação de recursos, aparenta existir uma maior proximidade com o projeto político neoliberal nas capitais Manaus, São Paulo e Curitiba, e um aparente elemento contra-hegemônico em Salvador e Goiânia.

Quadro 09: Alinhamentos da dimensão orientação da administração pública

ORIENTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CONFORME MODELO DE ANÁLISE)				ORIENTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (INFERÊNCIAS SUBJETIVAS)			
	Eficiência	Planejamento	Alinhamentos	PPA	Ênfases do equilíbrio fiscal	Papel da adm municipal	Alinhamentos
Manaus	Operacional e econômica	Orientação estratégica das ações do governo		Planejamento plurianual das despesas	Despesa	Oferta de bens e serviços	
Goiânia	Operacional e econômica	Orientação estratégica das ações do governo		Planejamento plurianual das despesas	Receita	Dinamização da economia e oferta de bens e serviços	
São Paulo	Operacional e econômica	Orientação estratégica das ações do governo		Planejamento plurianual das despesas	Despesa	Oferta de bens e serviços	
Salvador	Operacional e econômica	Orientação estratégica das ações do governo		Planejamento estratégico	Receita	Dinamização da economia e oferta de bens e serviços	
Curitiba	Operacional e econômica	Orientação estratégica das ações do governo		Planejamento estratégico	Despesa	Oferta de bens e serviços	

Legenda:

Alinhamento projeto político neoliberal

Elemento contra-hegemônico

Fonte: Elaboração própria

5.3 PROJETOS POLÍTICOS LOCAIS

Seguindo a metodologia aqui proposta e finalizada a etapa da descrição dos dados, cabe agora interpretar os dados a partir das lentes teóricas escolhidas, em uma tentativa de aproximação e resposta ao problema desta pesquisa. Afinal, quais são os projetos políticos manifestos nos planos plurianuais do período de 2017-2020 das capitais aqui analisadas?

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que ao colocar a lente sobre os sentidos do desenvolvimento local manifestos na realidade concreta e a partir do próprio local, é possível inferir uma série de tangências entre estes e o processo de reestruturação do sistema capitalista de caráter global descrito no primeiro capítulo. Em que pese a sustentada autonomia relativa do local, é possível perceber também que este movimento geral e tendencial de reestruturação se materializa localmente de diferentes formas, a partir de diferentes estratégias e ênfases. Uma evidência neste sentido é o deslocamento da prioridade do pleno emprego para o aumento da competitividade local, seja da cidade ou das empresas, tomadas individualmente. Conforme descrito na dimensão econômica, é possível inferir que, à exceção de Goiânia, as capitais entendem-se enquanto relativamente autônomas em relação à promoção de seu próprio desenvolvimento, e se é possível inferir neste autoentendimento dos municípios um movimento de caráter tendencial, também é possível inferir que cada localidade lança mão de um conjunto distinto de estratégias.

Quadro 10: Síntese – Alinhamentos dos projetos políticos locais

ALINHAMENTOS PROJETOS POLÍTICOS LOCAIS				
	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	ATRIBUTOS DEMOCRÁTICOS	ORIENTAÇÃO DA ADM PÚBLICA (CONF. MODELO)	ORIENTAÇÃO DA ADM PÚBLICA (INFERÊNCIAS SUBJETIVAS)
Manaus				
Goiânia				
São Paulo				
Salvador				
Curitiba				

Legenda:

Alinhamento projeto político neoliberal Elemento contra-hegemônico

Fonte: Elaboração própria

Como pode ser inferido no quadro-síntese acima, o resultado das análises aqui realizadas indica que as tendências de alinhamento ao projeto político neoliberal variam entre as dimensões. Considerando ainda que é possível inferir tendências entre as capitais, é importante chamar a atenção para nuances e lógicas que distinguem diferentes sentidos entre os PPAs.

Neste sentido, apesar da aparente similaridade entre os projetos políticos manifestos entre Salvador e Curitiba, as lógicas e estratégias que subsidiam os PPAs são significativamente distintas. Em Curitiba há uma maior importância atribuída a desconcentração do poder e ao mercado como mecanismo para alocação de recursos, o que indica um maior alinhamento ao projeto político neoliberal se comparado a Salvador. A ênfase da participação em Curitiba, indicada como elemento contra-hegemônico, está embasada antes no valor de desconcentração de poder do que em um aprofundamento democrático, como manifesto em Salvador. Esta ênfase na desconcentração de poder em Curitiba aparece também na dimensão do desenvolvimento econômico, onde a estratégia é encabeçada pelo empreendedorismo da própria sociedade, em um ressalte do mercado como mecanismo ótimo para alocação de recursos. Corroboram estas afirmações duas outras inferências, complementares: as críticas à máquina pública e o foco no corte de despesas como elemento central para a busca do equilíbrio fiscal. A administração municipal assume antes um

caráter de regulação, do que indução do desenvolvimento. Já Salvador, apesar de manifestar alinhamentos e estratégias semelhantes, possui uma lógica subjacente distinta. Como já destacado nas análises relacionadas às estratégias de desenvolvimento econômico, a administração se coloca no centro da dinamização da economia e do crescimento econômico, conformando um papel mais ativo. Ainda, a institucionalização do programa Ouvindo nosso bairro e o entendimento manifesto de que a participação é essencial para o aprofundamento democrático demonstram lógica distinta em relação a Curitiba, apesar de os mecanismos⁵² serem muito semelhantes.

Já São Paulo constitui-se em um caso bastante singular devido ao esvaziamento do caráter estratégico do documento; como já destacado, o PPA assume um caráter bastante descritivo dos aspectos operacionais do plano. Em que pese esta ausência de conteúdo, é possível inferir um significativo alinhamento ao projeto político neoliberal, o que se justifica por uma série de motivos. Além do já indicado e justificado alinhamento da dimensão econômica, da ênfase na eficiência econômica e no corte de custos, destacam-se outros dois elementos: o programa de desestatizações, em alinhamento com o segundo tipo de reformas dos Estados indicados no primeiro capítulo, que visa transferir para a iniciativa privada a oferta de bens e serviços que eram realizados por empresas estatais – justificada, no caso de São Paulo, pela busca de eficiência; bem como o conteúdo manifesto no programa “Promoção da cidadania, voluntariado e valorização da diversidade”, que “Sintetiza as ações de promoção da cidadania e da diversidade, além de incorporar o novo impulso de voluntariado, tanto dos cidadãos, quanto das empresas, para a consecução das políticas públicas da cidade”. Em acordo com as discussões propostas por Dagnino⁵³, a cidadania é um dos termos alvo das disputas e deslocamentos de sentido no contexto da redemocratização brasileira, havendo assumido, no discurso neoliberal, um caráter de dever moral associado ao voluntariado. Ainda, é importante destacar que a participação manifesta no PPA de São Paulo é constantemente associada a transparência e fiscalização das ações da administração pública, antes de uma partilha de poder em processos de tomada de decisão.

⁵² Eleição de prioridades realizadas via audiências públicas e via meios digitais.

⁵³ Apesar de não se ter tratado especificamente da disputa de significados em termos da cidadania, a discussão pode ser encontrada em: Dagnino (2004, p. 152-159)

Considerando a baixa articulação dos conteúdos de Manaus e o caráter estritamente descritivo do documento, não existem muitas inferências possíveis de serem feitas, além daquelas já indicadas nas análises das dimensões. Já Goiânia, apesar de também possuir baixa articulação de seu conteúdo, apresenta algumas relações causais que permitem maiores inferências, também já destacadas. Há manifesto no PPA a importância do âmbito central e do Estado de Goiás na realização de investimentos para a promoção do desenvolvimento, bem como uma maior ênfase na necessidade de crescimento econômico para aumento de arrecadação e saneamento das contas públicas.

A partir das considerações aqui realizadas e tomando as capitais umas em relação as outras, uma escala de alinhamento ao projeto político neoliberal teria a seguinte ordem: São Paulo, Curitiba, Salvador e Goiânia; onde São Paulo seria a mais próxima do projeto político neoliberal, e Goiânia a mais distante. Como critério, tem-se que Salvador e Goiânia manifestam um papel mais ativo da administração municipal na promoção do desenvolvimento, sendo que Salvador é considerada mais alinhada pela ausência de mediação entre o local e o global. Já São Paulo é considerada mais alinhada ao projeto político neoliberal tanto pela participação ter menor relevância dentro dos conteúdos do plano em relação a Curitiba, quanto por manifestar explicitamente a intenção de diminuição do tamanho do Estado, conforme as reformas de segundo tipo descritas no capítulo 1. Apesar de se considerar que Manaus possui alinhamento ao projeto político neoliberal, opta-se por não incluir a capital na escala pela baixa de articulação de conteúdo em todas as dimensões, o que impossibilita o estabelecimento de critérios de classificação.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao chegar no final deste trabalho, espera-se ter sustentado teoricamente suas premissas, como (1) as relações entre a crise iniciada na década de 1970, o processo de reestruturação do sistema capitalista e um deslocamento do *locus* de desenvolvimento do âmbito central para o local; (2) que este processo de reestruturação envolveu tanto estruturas propriamente econômicas como também político-institucionais; (3) e que este processo foi informado e legitimado teoricamente por um conjunto de ideias e valores embasados no neoliberalismo, em uma alteração da hegemonia do paradigma keynesiano iniciado na década de 1930. Espera-se, ainda, ter demonstrado que o próprio aumento do interesse teórico pelo tema do desenvolvimento local é consequência deste rearranjo de caráter internacional, e que tanto teorias como projetos concretos de desenvolvimento local não só reproduzem este projeto político, mas o modificam a partir de diferentes existências socio-históricas.

Neste momento, faz-se importante explicitar, também, outras premissas deste trabalho, que justificam o interesse pelo recorte aqui proposto. Em primeiro lugar, entende-se que as *ideias importam*. Na verdade, não só que as ideias importam, mas também que elas representam determinadas visões e interpretações do mundo e da realidade. Logo, as *ideias não são neutras*; elas são portadoras de sentidos e conteúdos eminentemente *políticos*, e servem como um guia de orientação das ações dos diferentes sujeitos.

É precisamente esta importância atribuída às ideias que insere esta pesquisa e recorte de objeto dentro do campo das políticas públicas. Tomando como referência a clássica definição de Laswell (1958), para quem “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (*apud* SOUZA, 2006, p. 24), infere-se que é inerente à atividade dos governos a realização de escolhas, e que cada escolha possui uma dada justificativa e produz determinados resultados. Uma vez que se entende que as escolhas são feitas a partir de determinadas lentes interpretativas da realidade, é possível inferir que não existem escolhas neutras e tecnicamente corretas; elas sempre representam determinadas formas de ver e interpretar a realidade.

Em que pese o tema desta pesquisa e as diferentes perspectivas normativas associadas a ele, entende-se que há uma *confluência perversa* (DAGNINO, 2004) em torno da noção de desenvolvimento local. Se do ponto de vista produtivo as flexibilidades do Toyotismo engendraram uma nova dinâmica entre empresas e territórios, as possibilidades abertas por esta nova dinâmica são disputadas por diferentes perspectivas políticas. Seguindo o constructo de Dagnino, entende-se que a perversidade estaria colocada no fato de que, apontando em direções opostas e até antagônicas, diferentes projetos políticos requerem ações efetivas em prol do desenvolvimento local. As próprias noções de participação, sociedade civil, cidadania e democracia problematizadas por Dagnino incorporam-se nas discussões do desenvolvimento local, sendo a participação e seus sentidos centrais para a identificação de alinhamentos das iniciativas ao projeto político neoliberal.

A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. A utilização dessas referências, que são comuns mas abrigam significados muito distintos, instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos. Nesse obscurecimento se constroem sub-repticiamente os canais por onde avançam as concepções neoliberais, que passam a ocupar terrenos insuspeitados. (DAGNINO, 2004, p. 142-143)

Considerando que diferentes usos políticos das técnicas geram diferentes resultados (SANTOS, 2000), cabe problematizar o tema a partir seus sentidos políticos. Quais seriam, então, os projetos políticos e os sentidos do desenvolvimento local manifestos nos PPAs de cinco capitais brasileiras?

As análises aqui empreendidas confirmam a hipótese de que há alinhamentos entre as ações concretas em prol do desenvolvimento local e o projeto político neoliberal. Estes alinhamentos, entretanto, variam significativamente tanto entre as diferentes dimensões do modelo de análise, quanto entre as capitais. O alinhamento mais significativo é o da dimensão do desenvolvimento econômico; há manifesto nos projetos políticos locais a intenção de inserção no sistema hegemônico, através da promoção de vantagens comparativas locais. Entretanto, como evidenciado nas análises, as estratégias são bastante distintas. Considerando as duas capitais com estratégias articuladas, há aquela que dá mais ênfase a formação de empreendedores e a criação de um ambiente propício a inovação, como Curitiba,

e aquela que coloca mais ênfase na formação de um ambiente propício aos negócios, o que inclui também o incentivo ao empreendedorismo, mas se somam esforços de flexibilização institucional, realização de parcerias, investimentos em infraestrutura e fornecimentos de incentivos. O objetivo é o mesmo: aumentar o potencial competitivo local, mas as estratégias são distintas e tem o potencial de gerar resultados distintos, especialmente quando se considera os alinhamentos das demais dimensões.

Destaca-se também que há significativos elementos contra-hegemônicos identificados na dimensão da participação; as três capitais que possuem maior articulação em seu conteúdo – São Paulo, Salvador e Curitiba – demonstram preocupação com a participação ao dedicar espaços exclusivos do PPA para tratar do tema. Assim como na dimensão econômica, entretanto, há divergência entre os sentidos manifestos. Em Curitiba, entende-se que há elementos divergentes inclusive dentro do próprio PPA; ao mesmo tempo que é dedicado grande espaço para descrever o Programa Fala Curitiba, há manifesta a ideia de que a participação é uma forma de corresponsabilidade entre governo e sociedade, conformando uma desconcentração de poder, o que é coerente com o próprio modelo de governança pública, eleito pela capital como base da gestão, bem como com as premissas do pensamento neoliberal. Já o formato e metodologia do programa, que se realizou em diferentes fases, com debate e deliberação coletiva sobre as prioridades a serem incluídas no PPA, manifestam um elemento contra-hegemônico. Em Salvador também é dado destaque a participação, e além de um aparente caráter deliberativo das audiências públicas, o programa Ouvindo Nosso Bairro foi institucionalizado, fazendo com que o programa deixe de ter um caráter *ad hoc*, voltado somente a elaboração do PPA. Já São Paulo, apesar de mencionar a realização de audiências públicas para eleição de prioridades do PPA, é a capital que dá menos ênfase a participação, além de reduzi-la à possibilidade de acompanhamento das ações do governo através da transparência em diversos trechos.

Em que pese o apontamento crítico feito anteriormente, que indica uma insuficiência dos indicadores do modelo de análise para precisar os alinhamentos em relação ao projeto político neoliberal na dimensão da orientação da administração pública de forma objetiva, uma série de apontamentos foram feitos. Dentre estes, destacam-se duas inferências, que

demandam maiores aprofundamentos teóricos: é patente que há nos documentos ênfases distintas atribuídas às dimensões da receita e despesa na busca pelo equilíbrio fiscal e pela eficiência econômica. Também é possível identificar nos documentos duas funções autoatribuídas a administração municipal: Algumas capitais se atribuem a função da “oferta de bens e serviços”, e outras mencionam a intenção de “catalisar”, “dinamizar” e “impulsionar” o desenvolvimento e a economia. Em uma aparente correlação, as capitais que colocam mais ênfase na dependência de um aumento das receitas para a busca do equilíbrio fiscal são as mesmas que se atribuem um papel mais ativo na promoção do desenvolvimento.

Para além dos apontamentos feitos até aqui, cabe destacar algumas outras inferências feitas a partir dos dados que se relacionam com as teorias discutidas neste trabalho. Em que pesem as discussões feitas no segundo capítulo sobre a distinção de espaço e território, é possível afirmar que esta dicotomia pouco aparece nos dados. A exceção de Salvador, que explicitamente reconhece os ativos locais como potencial para o desenvolvimento econômico, e Manaus que cita de forma genérica a visão de ser reconhecida por suas potencialidades, não há outras referências. Neste sentido, cabe destacar que o turismo aparece como potencial para o desenvolvimento em Salvador, Manaus e Curitiba. Já o desenvolvimento de capacidades inovativas, central ao tipificado Estado Schumpeteriano e pró-trabalho, aparece com ênfase somente em Curitiba. Em que pese a alta articulação da estratégia de desenvolvimento de Salvador, destaca-se que não há menção de inovação associada ao desenvolvimento, somente associada a gestão.

Considerando as críticas ao desenvolvimento local endógeno relacionadas no capítulo 2, especialmente aquela que denuncia que existem variáveis fora do controle do âmbito local que restringem a autonomia na promoção de seu próprio desenvolvimento, cabe destacar que há reconhecimento nos documentos das restrições de autonomia dos municípios. Como já destacado na análise dos dados, os PPAs veem a estabilidade do contexto macroeconômico como um condicionante de seu próprio desenvolvimento, seja pela queda na atividade produtiva de forma geral, seja pelo próprio impacto na queda das transferências e nas receitas municipais.

Como já destacado, entretanto, considera-se que esta dependência em relação ao cenário macroeconômico está alinhada ao projeto político neoliberal.

Em relação ao capital social, ponto chave das teorias do desenvolvimento local, algumas inferências podem ser feitas. Partindo da ideia de cooperação e confiança, e de que “quanto mais democráticos os modos de regulação de conflitos (quanto menos autocráticos e cerceadores da participação) melhores condições estão dadas para a construção do capital social” (SILVEIRA, 2005, p. sn), pode-se inferir que as audiências públicas para a elaboração do PPA constituem-se em uma forma de promoção do capital social. Neste sentido, os dados da pesquisa de opinião realizada pelo Programa Fala Curitiba são especialmente interessantes⁵⁴. Retomando as discussões de Barquero (2007), as iniciativas propostas por Salvador para a formação de um ambiente de negócios favorável e desburocratização podem ser entendidas enquanto um facilitador da promoção do capital social, visto que “todas as decisões dos agentes econômicos são tomadas a partir do entorno organizativo e institucional, condicionando assim a produtividade e os rendimentos” (p. 51 deste trabalho).

Um último elemento a ser destacado está relacionado ao protagonismo local, ideia-chave para os projetos políticos de desenvolvimento local de caráter contra-hegemônico. Neste sentido, é importante fazer a ressalva de que segundo as teorias, a promoção do desenvolvimento local não se encerra no Estado; como já discutido, ele é articulador necessário, mas não promotor primordial. Assim, problematizar o protagonismo local através do Estado requer considerar não só a participação no próprio âmbito do Estado, mas também em outras institucionalidades. Isto posto, pode-se destacar que nenhuma capital referencia o PPA em outros instrumentos de planejamento que sejam elaborados fora do âmbito do executivo municipal, o que poderia indicar a incorporação do protagonismo da própria sociedade em relação ao seu próprio desenvolvimento, a depender da forma de elaboração dos mesmos. No caso de Salvador, tanto o plano “Salvador 360” quanto o “Salvador 500” foram elaborados no âmbito do executivo; em São Paulo a referência é a Agenda 2030, da ONU, que não incorpora o protagonismo da própria sociedade; e no caso de Manaus, o “Manaus 2030” também foi elaborado no âmbito do executivo municipal. Não se

⁵⁴ Citados na página 120 deste trabalho.

exclui a possibilidade de que estes instrumentos contemplem protagonismo da sociedade, mas caberia outra investigação para apreender estas possibilidades. Cabe destacar, por fim, que Curitiba não menciona vínculo com nenhum outro plano, a não ser o próprio Plano Diretor.

Ainda antes de encerrar esta conclusão e a título de autocrítica, opta-se por indicar e problematizar algumas limitações deste trabalho. Entende-se que esta tarefa é relevante porquê pode servir de ponto de partida e encurtar caminhos a pesquisadores que venham a se interessar pelo tema.

Em primeiro lugar e como já mencionado, entende-se que as dimensões propostas no modelo de análise não esgotam a operacionalização do conceito de projeto político. Entende-se que seria relevante a criação de indicadores relacionados aos objetivos-fins do desenvolvimento, bem como sobre os sentidos da cidadania. Outro indicador que se entende relevante para o objetivo de identificar projetos políticos está relacionado os sentidos atribuídos à parceria. Considerando o Quadro 01 da página 61, este indicador estaria localizado logo abaixo da participação, na interseção entre 'do governo para governança' e 'reformismo e NPM'. As discussões relacionadas às parcerias são relevantes no atual contexto e debate sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, especialmente a partir dos trabalhos de Peter Evans (2004).

Outra lacuna deste trabalho é não ter tratado das relações entre centro e periferia e mais especificamente, do Brasil no contexto das alterações da estrutura do sistema capitalista; entende-se que a trajetória brasileira traz elementos que singularizam e condicionam as possibilidades de desenvolvimento local. Além da já mencionada histórica desigualdade regional e do potencial de acentuação destas desigualdades engendrada pelos deslocamentos de poder para baixo e pela formação de um *hollow state*, pode-se destacar a tradição de formulação e implementação de planos de desenvolvimento a partir do centro, de forma *top-down*, e da concentração de capacidades estatais nesta esfera (PAPI; DEMARCO, 2018); a baixa autonomia financeira dos municípios; as históricas relações de clientelismo e patrimonialismo do tecido social brasileiro, especialmente no âmbito local, que tem o potencial de transformar as iniciativas de desenvolvimento local em arenas de legitimação de interesses dominantes, através da captura do interesse público pelo privado; além das próprias desigualdades sociais, que constituem-

se em uma assimetria de poder e restringem as possibilidades de negociação em arenas de conflito e a própria ideia de protagonismo local.

Considerando tanto que cada capital analisada é a com maior população dentro de sua macrorregião quanto o afirmado sobre as baixas capacidades estatais locais, a análise aqui realizada é ilustrativa. Duas das cinco capitais possuem baixa articulação de conteúdo em seus PPAs, além da ausência de conteúdo estratégico, cabendo problematizar as possibilidades dos demais municípios brasileiros, com menores capacidades estatais e condições financeiras, de promover ações efetivas em prol de seu próprio desenvolvimento.

Posto que este trabalho defendeu que as ideias não são neutras, e que estas se relacionam com determinadas visões e interpretações do mundo, sendo portadoras de conteúdo político, é importante explicitar que esta premissa também se aplica ao fazer científico e, por consequência, a este trabalho. O próprio recorte de objeto aqui realizado relaciona-se com escolhas da autora, refletindo suas visões e interpretações de mundo em diálogo com a literatura sobre o tema.

Assim, frente (1) a confluência perversa, a identidade de propósitos entre distintos projetos políticos e a multiplicidade de sentidos e valores normativos que envolvem o tema e (2) a uma literatura que coloca sua lente majoritariamente sobre as variáveis e condicionantes internos do desenvolvimento local, creditando ao mesmo considerável virtuosismo e autonomia na promoção de seu próprio desenvolvimento, optou-se neste trabalho por jogar luz a variáveis externas que condicionam o potencial das iniciativas de desenvolvimento local. Não se minimiza a relevância dos estudos que colocam sua lente sobre variáveis internas; afinal, assume-se que o local possui autonomia relativa e que são as particularidades internas que tensionam uma estrutura que lhe é externa. No entanto, buscou-se evidenciar que as possibilidades de desenvolvimento a nível local se relacionam também com dinâmicas próprias de uma nova fase de acumulação capitalista iniciada em 1970, que lhe imprimem determinados conteúdos e condicionam seus resultados. Em acordo com a suposição de que o local é potencialmente gerador de dinâmicas de desenvolvimento que não sejam nem subordinadas nem socialmente excludentes, julgou-se relevante jogar luz a diferentes variáveis, que ampliem as possibilidades de alcance deste

objetivo normativo, como aquelas relacionadas ao conteúdo das ideias que subsidiam e orientam as ações práticas em prol do desenvolvimento local.

Neste sentido, em acordo com autores críticos de um certo *localismo exagerado*, defende-se a importância de que as iniciativas de desenvolvimento local sejam induzidas e estejam amparadas em uma política de desenvolvimento a nível nacional, que abra espaço para uma equalização de desigualdades e induza o desenvolvimento nacional de forma mais homogênea, considerando tanto as extensas desigualdades regionais do país quanto as discrepantes capacidades estatais entre os municípios brasileiros. Em acordo com as discussões realizadas no segundo capítulo, entende-se também que a dimensão da participação é elemento chave para que o protagonismo dos atores locais possa ser efetivado, e que as possibilidades de participação devem ser problematizadas a partir do reconhecimento das hierarquias de poder e conflitos presentes em arenas de negociação, sob pena de uma legitimação de interesses historicamente dominantes.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. **Desarrollo económico local y Distribución del progreso técnico**. Santiago de Chile: Cuadernos Del Ilpes, 1997.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: GENTILI, P. & FRIGOTTO, G (orgas.). **A Cidadania negada: Políticas de exclusão na educação e no trabalho**. São Paulo: Cortez; (Buenos Aires, Argentina): CLACSO, 2001

ARAGÃO, C. V. DE. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público (RSP)**, n. 3, p. 104–132, 1997.

ARIENTI, W. L. Uma análise regulacionista das reformas do Estado capitalista: Rumo ao Estado pós-fordista? **Textos de Economia**, v. 8, n. 1, p. 1–36, 2008.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. **Lisboa: Edições**, v. 70, p. 125-132, 1977.

BARQUERO, A. V. Sobre la diversidad de las interpretaciones y la complejidad del concepto de desarrollo endógeno. In: DOCAMPO, M. G. (Ed.). **PERSPECTIVAS TEÓRICAS EN DESARROLLO LOCAL**. 1. ed. La Coruña: Netbiblo, 2007. p. 254.

BECATTINI, G. O distrito marshalliano: uma noção socioeconômica. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Orgs.). **As regiões ganhadoras. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica**. Portugal: Celta, 1994.

BENKO, Georges. Développement durable et systèmes productifs locaux. In: **Réseaux d'entreprises. Regards sur les systems produtctifs locaux**. Paris, Datar/LA documentation fraiçaise, 2001.

BENKO, G.; LIPIETZ, A. O novo debate regional: posições em confronto. In: _____; _____ (Orgs.). **As regiões ganhadoras. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica**. Portugal: Celta, 1994.

BOYER, R. **A Teoria da Regulação: uma análise crítica**. São Paulo: Nobel, 1990

BRAGA, Tania Moreira. Desenvolvimento local endógeno: entre a competitividade e a cidadania. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 5, p. 23-37, maio 2002.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BUSATO, M. I.; PINTO, E. C. A nova geografia econômica: Uma perspectiva regulacionista. **Desenbahia**, Salvador, v. 2, n. 3, p. 201-222, set. 2005.

CARDOSO JR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011.

CARNEIRO, Ricardo. Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. In: CARDOSO, J. C.; Santos, J. C.; PIRES, R. R. **PPA 2012-2015: A experiência subnacional de planejamento no Brasil**. Brasília: IPEA, 2015.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI: As reformas pendentes**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011.

CASCIONE, Fábio de Souza Aranha. **Teoria da regulação francesa e o Sistema Financeiro Nacional**. São Paulo: Mackenzie, 2011.

CHAUMIER, J. **Les techniques documentaires**, PUF, 2. ed, 1974

COSTA, E. J. M. DA. **Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**. 1. ed. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010.

COUTO, M. **E se Obama fosse africano?: e outras interinvenções**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

D'ALMEIDA MARTINS, R. et al. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território*. **RAP**, v. 44, n. 3, p. 559–90, 2010.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

DALLABRIDA, V. R.; SIEDENBERG, D. R.; FERNÁNDEZ, V. R. Desenvolvimento a Partir da Perspectiva Territorial. **Desenvolvimento em Questão**, v. 2, p. 33–62, 2004.

DOCAMPO, M. G. El desarrollo local en el marco de los procesos de globalización. In: DOCAMPO, M. G. (Ed.). **PERSPECTIVAS TEÓRICAS EN DESARROLLO LOCAL**. 1. ed. La Coruña: Netbiblo, 2007. p. 254.

DRECHSLER, W. **The rise and demise of the new public management**. Post-Autistic Economics Review, n. 33, 2005.

ELSTER, Jon. The market and the forum: three varieties of political theory. IN: James Bohman e William Rehg (eds.), **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. Cambridge (MA), The MIT Press, 1997.

EVANS, P. B. Constructing the 21st century developmental state: potentialities and pitfalls. In: EDIGHEJI, O. (Ed.). **Constructing a democratic developmental state in south africa: potentials and challenges**. 1. ed. Cape Town: Human Sciences Research Council, 2010.

- EVANS, P. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.
- FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.
- FRANCO, Augusto. **Pobreza & desenvolvimento local**. Brasília, AED, 2002.
- FRANCO; Augusto. **Além da Renda – a pobreza brasileira como insuficiência de desenvolvimento**. Brasília, Instituto de Política – Millennium, 2000.
- GARCIA, R. C. ARTIGO ESPECIAL PPA: O QUE NÃO É E O QUE PODE SER. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, v. 1, n. 20, p. 431–456, 2012.
- GARNIER, L. El espacio de la política en la gestión pública. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. et al. (Orgs.). **Política y gestión pública**. Caracas: CLAD; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004.
- GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>
- GOHN, M. G. M. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- GROS, D. B. **INSTITUTOS LIBERAIS E NEOLIBERALISMO NO BRASIL DA NOVA REPÚBLICA**. Porto Alegre: Teses FEE, 2003.
- GUIMARÃES, José Augusto Chaves; SALES, Rodrigo de. Análise documental: concepções do universo acadêmico brasileiro em Ciência da Informação. **Datagramazero**, v. 11, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/114827>>.
- HIRSCH, J. Globalização e mudança social: o conceito da teoria materialista do Estado e a Teoria da Regulação. **Ensaio FEE**, v. 19, n. 1, p. 9–31, 1998.
- HIRSCH, J. **Teoria materialista do Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.
- JESSOP, B. Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-fordist political economy. **Studies in Political Economy**, n. 40, pp. 7-39. 1993
- LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958
- LIPIETZ, Alain. Akkumulation, Krisen und Auswage aus der Krise: einige methodologische Anmerkungen zum Begriff der "regulation". **Prokla**, v. 58, 1985.
- LOPES, Raul. **Competitividade, inovação e territórios**. Oeiras (PT): Celta, 2001.
- KLINK, Joroen J. **A cidade-região – regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

MARTINELLI, Dante P.; JOYAL, André. **Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas: experiências brasileiras e canadenses**. São Paulo: Manole, 2004.

MELO, M. A. **CRISE FEDERATIVA, GUERRA FISCAL E “HOBBIANISMO MUNICIPAL”**: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, 1996.

MIGUEL, L. F. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. **BIB- Revista de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 59, p. 5–42, 2005.

MORAES, Reginaldo. A democracia mal comportada: a teoria política do neoliberalismo econômico. **Universidade e Sociedade**, São Paulo: ANDES, ano 6, n. 11, p. 121-129, jun. 1996.

MORAES, Reginaldo. Exterminadores do futuro: a lógica dos neoliberais. **Universidade e Sociedade**, São Paulo: ANDES, ano 4, n. 6, p. 6-11, fev. 1994.

NOGUEIRA, R. M. **El difícil aprendizaje sobre la reforma de la gestión pública: la transferencia de políticas y las instituciones**. Buenos Aires, 2003.

OLSEN, Johan P. **Maybe it is time to rediscover bureaucracy?** Oslo: Arena, Mar. 2005. (Working Papers, n. 10).

PAPI, L. P.; DEMARCO, D. **PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UM DEBATE SOBRE A CONSTRUÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS NO RGS**. In: Anais do 11º ENCONTRO ABCP. Curitiba, 2018

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PAULA, Juarez de. **Desenvolvimento & Gestão compartilhada**. 13 jan. 2005. Disponível em: < <http://www.ceap.br/material/MAT0404201191736.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

PIORE, M. J. & SABEL, C. F. **The second industrial divide: possibilities for prosperity**. New York: Basic Books, 1984

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas 1996.

ROSSEGER, G. **The Economics of Production and Innovation**. Oxford: Butterworth- Heinemann, 1996

SALA-I-MARTÍN, X. **Apuntes de Crecimiento Económico**. Barcelona: Antoni Bosch, 2000

SALES, R. de. **Tesouros e ontologias sob a luz da Teoria Comunicativa da Terminologia**. 2008. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

SANTOS, B. de S.; RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. A. Introduction: expanding the economic canon and searching for alternatives to neoliberal globalization. In:

SANTOS, B. de S. (Org.). **Another production is possible. Beyond the capitalist canon**. London: Verso, 2006.

SANTOS, E. L. et al. Desenvolvimento: um conceito multidimensional. **DRd - Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 2, n. 1, p. 44–61, 2012.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP**, v. 43, n. 2, p. 347–69, 2009.

SILVEIRA, C. Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da governança. In: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. (Eds.). **Políticas para o desenvolvimento local**. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. p. 41-65

SILVEIRA, Caio Márcio. Desenvolvimento local: marcos conceituais e históricos. **Rede Diis**, v. 29, 2005. Disponível em: <http://www.mobilizadores.org.br/textos/desenvolvimento-local-marcos-conceituais-e-historicos/>

SILVEIRA, Caio Márcio; COSTA REIS, Liliâne. **Expo Brasil Desenvolvimento Local**, edição 2002. Rio de Janeiro, Rits, 2003.

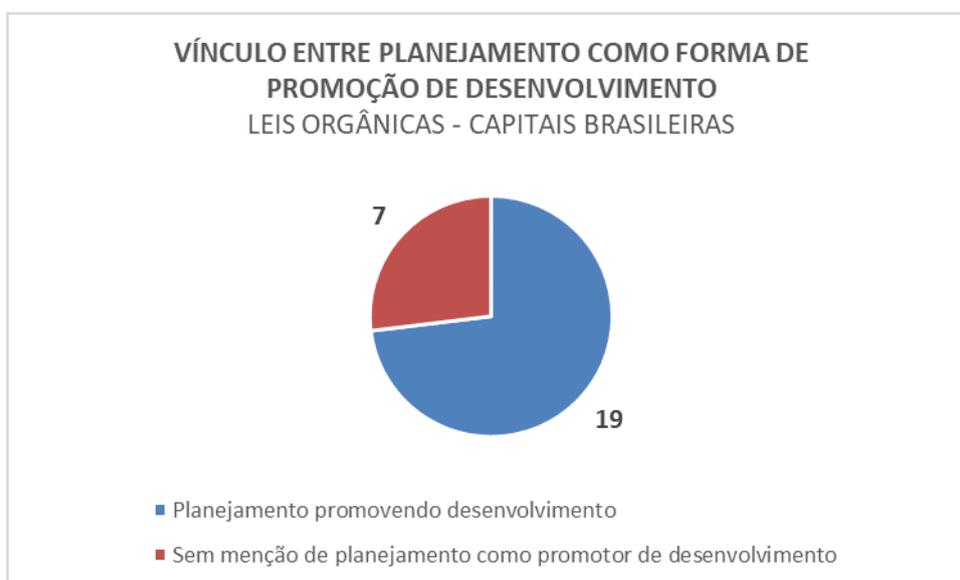
SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20–45, 2006.

SOUZA, R. G. DE. **PODER LOCAL E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE SAÚDE: Dilemas da Gestão Descentralizada**. Rio de Janeiro: ENSP-FIOCRUZ, 2005.

POULANTZAS, Nicos. **Staatstheorie: Politischer Überbau, Ideologie, sozialistische Demokratie**. Hamburgo: VSA-Verlag, 1978.

ANEXOS

ANEXO I



Capital	Vínculo entre planejamento e desenvolvimento	Objetivos / qualificação dos objetivos
Boa vista	processo permanente de planejamento, visando promover o crescimento econômico e social do Município	O desenvolvimento do Município terá por objetivo a realização plena de seu potencial econômico e a redução das desigualdades sociais no acesso aos bens e serviços, respeitadas as peculiaridades, as culturas locais e preservado o seu patrimônio ambiental, natural e constituído.
Campo Grande	manterá processo permanente de planejamento, visando promover o desenvolvimento do Município,	objetivos fundamentais do Município: I - garantir o desenvolvimento municipal; O desenvolvimento do Município terá por objetivo a realização plena do seu potencial econômico e a redução das desigualdades sociais no acesso aos bens e serviços, respeitadas as vocações, as peculiaridades e a cultura locais e preservado o seu patrimônio ambiental, natural e constituído.
Belém	Na elaboração do planejamento e na ordenação de usos, atividades e funções de interesse social, o Município visará a: d) promover o desenvolvimento econômico local;	Compete ao Município, no âmbito de sua autonomia, promover o bem-estar de sua população, dispor e cuidar de seu peculiar interesse,
Belo Horizonte	Os indicadores de desempenho [do plano de metas] serão elaborados e fixados conforme os seguintes critérios: I - promoção do desenvolvimento ambientalmente, socialmente e economicamente sustentável;	São objetivos prioritários do Município, V - proporcionar aos seus habitantes condições de vida compatíveis com a dignidade humana, a justiça social e o bem comum;

Cuiabá	manterá processo de planejamento, visando promover o desenvolvimento do Município,	
Curitiba	O Município deverá organizar sua administração e exercer suas atividades dentro de um processo de planejamento permanente e participativo, promovendo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, da propriedade e o bem estar de seus habitantes.	objetivos fundamentais e diretrizes do Município de Curitiba: III - a garantia da universalização dos serviços públicos e a materialização dos direitos fundamentais, em especial o acesso dos seus habitantes aos bens, serviços e condições de vida indispensáveis a uma existência humana com dignidade;
Florianópolis	sistemas de planejamento e de execução das ações de desenvolvimento [contexto: VIII - incorporação da dimensão ambiental nos sistemas de planejamento e de execução das ações de desenvolvimento, tanto do setor público como do privado]	A política de desenvolvimento municipal será integrada e baseada nos aspectos sociais, econômicos, culturais e ecológicos, assegurando: O Município, nos limites de sua competência e de seus recursos, com a cooperação do Estado e da União, promoverá o desenvolvimento social, visando a assegurar a vida digna de seus habitantes, sob os ditames da justiça social.
João Pessoa	manterá processo permanente do planejamento, visando promover o desenvolvimento do Município,	objetivando o desenvolvimento com respeito aos direitos humanos e à natureza, promulgam, sob a proteção de Deus, a Lei Orgânica para o Município. Constituem objetivos fundamentais do Município: II - Garantir o desenvolvimento; O desenvolvimento do Município terá por objetivo a realização plena de seu potencial econômico e a redução das desigualdades sociais no acesso aos bens e serviços, respeitadas as vocações, as peculiaridades e a cultura locais e preservação do seu patrimônio ambiental, natural e construído.
Manaus	processo de planejamento permanente, atendendo ao interesse local e aos princípios técnicos adequados visando ao desenvolvimento integrado das comunidades	No exercício de sua autonomia, o Município editará leis, expedirá atos e adotará medidas pertinentes aos seus interesses, às necessidades da administração e ao bemestar do seu povo.
Natal	Na elaboração do planejamento e na ordenação de usos, de atividades e de funções de interesse social, o Município visa a: IX - promover o desenvolvimento econômico local; a política urbana a ser formulada no âmbito do processo de planejamento municipal tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o bem-estar e a segurança dos seus habitantes, em consonância com as políticas sociais e econômicas do Município.	A ordem econômica e social tem como base o primado do trabalho nos deveres de cada um para com os concidadãos e a comunidade, e como objetivo, o bem estar, a justiça social, a igualdade perante a Lei e o gozo das liberdades democráticas.

	Na promoção do desenvolvimento urbano, cabe ao Município do Natal: c) implantar o sistema de planejamento municipal;	
Porto Alegre	planejamento do desenvolvimento	Compete ao Município, no exercício de sua autonomia: II - prover a tudo quanto concerne ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, promovendo o bem-estar de seus habitantes;
Rio Branco	A política urbana a ser formulada no âmbito do processo de planejamento municipal, terá por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes, em consonância com as políticas sociais e econômicas do Município.	ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população,
Rio de Janeiro	As ações governamentais obedecerão a processo permanente de planejamento, com o fim de integrar os objetivos institucionais dos órgãos e entidades municipais entre si, bem como as ações federais, estaduais e regionais que se relacionem com o desenvolvimento do Município.	O Município integra o processo de desenvolvimento nacional pela eficiência dos esforços públicos e privados na mobilização dos seus recursos materiais e humanos com vista à elevação do nível de renda e do bem-estar de sua população.
	A política urbana, formulada e administrada no âmbito do processo de planejamento e em consonância com as demais políticas municipais, implementará o pleno atendimento das funções sociais da Cidade.	
	Fica restabelecida a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral, à qual caberá a elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento do Município,	
Salvador	promoverá o desenvolvimento urbano através de um processo de planejamento, levado a efeito pelo sistema de planejamento municipal,	princípios que fundamentam a organização do Município: IV - a garantia de acesso de todos os municípios, de forma justa e igualitária, aos bens e serviços públicos que assegurem as condições essenciais de existência digna;
São Luis	O Município, observados os preceitos constantes na Constituição Federal e na Constituição Estadual, atuará nos limites de sua competência no sentido da realização e do desenvolvimento econômico e da justiça social, com a finalidade de assegurar a elevação dos níveis de vida e o bem-estar de sua população. § 1º O planejamento municipal, seu objetivo, diretrizes e prioridades são imperativos para a administração e indicativos para o setor privado.	O município de São Luis integra a divisão política administrativa do Estado e orientará sua atuação no sentido do desenvolvimento e da redução das desigualdades sociais.
Vitória	processo permanente de planejamento, visando a promover o desenvolvimento do Município,	Constituem objetivos fundamentais do Município de Vitória: II - garantir, no âmbito de sua competência, a efetividade dos direitos fundamentais da pessoa humana; promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação;

		<p>III - erradicar a pobreza e a marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o desenvolvimento da comunidade local;</p> <p>O desenvolvimento do Município terá por objetivo a realização plena de seu potencial econômico e a redução das desigualdades sociais no acesso aos bens e serviços, respeitadas as vocações, as peculiaridades e a cultura locais e preservado o seu patrimônio ambiental, natural e construído.</p> <p>A política de desenvolvimento municipal terá por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes, na totalidade de seu território, em consonância com as prioridades sociais e econômicas do Município e da região na qual se insere.</p>
Palmas	promover sua política de desenvolvimento urbano dentro de um planejamento permanente, atendendo os objetivos e diretrizes estabelecidas no Plano Diretor e mediante adequado Sistema de Planejamento.	Ao Município de Palmas compete prover tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população,
Teresina	processo permanente de planejamento, visando promover o desenvolvimento do Município	São objetivos fundamentais do Município: I - o desenvolvimento integral, potencializando seus recursos humanos e naturais;