



# Formulação e Implementação da Política Pública de Desenvolvimento Local em Porto Alegre

**LUCIANA LEITE LIMA**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**LUCIANO D'ASCENZI**

Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos  
Delegados do Rio Grande do Sul

## RESUMO

Os municípios vêm ampliando sua atuação na formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento local. Um indicador dessa proatividade é a criação de estruturas organizacionais especificamente voltadas à promoção desse tipo de mudança social. Nesse quadro, o artigo pretende investigar tais esforços, identificando as dinâmicas e as estruturas que orientam e perpassam as políticas. Faremos isso tomando como objeto a política produzida em Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul/Brasil, por meio do Gabinete de Inovação e Tecnologia, organização criada para fomentar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico, percebidos como fontes do desenvolvimento. Na investigação, foram utilizados dados provenientes de documentos formais e de pesquisa prévia. Para a análise, desenhamos um modelo a partir da abordagem do desenvolvimento endógeno, delimitando as seguintes categorias: perspectiva do desenvolvimento, endogeneidade, mecanismos de governança e campos de atuação das políticas. De forma geral, os resultados indicaram que, embora a política revelasse uma concepção multidimensional de desenvolvimento, a tradução desses princípios em ação não valorizou a orientação em termos de endogeneidade, principalmente nas dimensões da equidade e da sustentabilidade: não ficam claros os retornos sociais derivados dos esforços empreendidos. Tais características, somadas à prevalência de atividades-meio, permite questionar o potencial em termos de desenvolvimento das iniciativas implantadas. Ainda identificamos o envolvimento de uma pluralidade de atores, principalmente na implementação das ações; embora tal participação ainda estivesse pouco institucionalizada.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento endógeno. Formulação de políticas públicas. Implementação de políticas públicas.

## LOCAL DEVELOPMENT POLICY FORMULATION AND IMPLEMENTATION IN PORTO ALEGRE

**Abstract:** Municipalities have been expanding their activities in the formulation and implementation of local development public policies, an indicator of this proactivity is the creation of organizational structures specifically aimed at promoting this type of social change. In this context, the article intends to investigate these efforts, identifying the dynamics and structures that guide and permeate these policies. We examined the policy produced in Porto Alegre, capital of the state of Rio Grande do Sul/Brazil, through the Office of Innovation and Technology, an organization created to foster innovation and scientific and technological development, perceived as a source of development. We used data from formal documents and previous research. For the analysis, we designed a model from the endogenous development approach, delimiting categories: development perspective, endogeneity, governance mechanisms and policy fields. In general, the results indicated that although the policy revealed a multidimensional conception of development, the translation of these principles into action did not value the orientation in terms of endogeneity, especially in the dimensions of equity and sustainability: it is not clear the social returns derived from these efforts. These characteristics, combined with the prevalence of intermediate activities, allow us to question the potential in terms of the development of the implemented initiatives. Also, we identified the involvement of a plurality of actors, especially in the implementation of actions; although such participation is still poorly institutionalized.

**Keywords:** Endogenous development. Public policy formulation. Public policy implementation.

## FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO LOCAL EN PORTO ALEGRE

### RESUMEN

Los municipios han ido ampliando sus actividades en la formulación e implementación de políticas públicas de desarrollo local, un indicador de esta proactividad es la creación de estructuras organizativas específicamente orientadas a promover este tipo de cambio social. En este contexto, el artículo pretende investigar estos esfuerzos, identificando las dinámicas y estructuras que guían e impregnan estas políticas. Examinamos la política producida en Porto Alegre, capital del Estado de Rio Grande do Sul/Brasil, a través de la Oficina de Innovación y Tecnología, organización creada para fomentar la innovación y el desarrollo científico y tecnológico, percibidos como fuente de desarrollo. Usamos datos de documentos formales e investigaciones previas. Para el análisis, se diseñó un modelo desde el enfoque de desarrollo endógeno, delimitando categorías: perspectiva de desarrollo, endogeneidad, mecanismos de gobernanza y campos de políticas. En general, los resultados indicaron que, aunque la política reveló una concepción multidimensional del desarrollo, la traducción de estos principios en acción no valoró la orientación en términos de endogeneidad, especialmente en las dimensiones de equidad y sostenibilidad: no está claro el retorno social derivado de estos esfuerzos. Estas características, combinadas con la prevalencia de las actividades intermedias, nos permiten cuestionar el potencial en términos de desarrollo de las iniciativas implementadas. También identificamos la participación de una pluralidad de actores, especialmente en la implementación de las acciones; aunque tal participación sigue siendo poco institucionalizada.

**Palabras clave:** Desarrollo endógeno. Formulación de políticas públicas. Implementación de políticas públicas.

## 1 INTRODUÇÃO

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

Nas últimas décadas, em virtude da reestruturação econômica mundial e dos processos de descentralização política, os municípios vêm se tornando atores relevantes neste campo de políticas públicas (COELHO, 2000; TAPIA, 2005; VÁZQUEZ BARQUERO, 2009). Progressivamente, muitos criaram estruturas organizacionais especificamente voltadas à promoção do desenvolvimento local (LLORENS, 2007). Tais iniciativas, em meio ao contexto acima descrito, expressam mudanças políticas e conceituais: quanto às primeiras, esses novos arranjos demonstrariam um descolamento das agendas setoriais centralizadas, junto às quais o desenvolvimento era um objetivo disperso entre áreas como trabalho, saúde, indústria e infraestrutura; quanto às segundas, que esse rearranjo temático, dentro da estrutura estatal, parece seguir as visões mais contemporâneas de desenvolvimento, percebido como um fenômeno multidimensional.

Pretendemos, aqui, investigar as lógicas que orientam os processos de formulação e de implementação das políticas públicas de desenvolvimento local em um município específico. Alinhamo-nos à problemática clássica do campo da análise de políticas públicas: compreender as dinâmicas e estruturas dessas formas de promoção de mudança social, buscando identificar seus elementos orientadores e os modos de relação existente entre os atores.

Nesse caminho, o artigo tem dois objetivos complementares. Por um lado, delinear um modelo analítico para o estudo de políticas públicas de desenvolvimento local; por outro, a partir deste referencial, examinar as políticas capitaneadas pelo Gabinete de Inovação e Tecnologia-Inovapoa, organização estatal municipal criada em Porto Alegre. Com isso, almeja-se compreender como o município responde à demanda por desenvolvimento, quais os campos de atuação privilegiados e como se dá a relação com os atores sociais nos processos das políticas públicas.

Este artigo está organizado em quatro partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira parte, elaboramos o modelo de análise à luz da abordagem do desenvolvimento endógeno, e alinhado às perspectivas de *governance* nas políticas públicas. Na segunda, apresentamos os procedimentos analíticos. Na terceira parte, descrevemos os dados; e na quarta, os analisamos a partir das categorias oferecidas pelo modelo desenhado.

## 2 REFERENCIAL ANALÍTICO

O debate sobre desenvolvimento local é longo e multifacetado. Para nos situar neste campo, trabalharemos com a perspectiva que enfatiza seu caráter endógeno. Tal abordagem foi formada ao longo dos anos 1980 e 1990, como uma forma de compreender as novas atribuições que vinham desempenhando as

idades e regiões (na América Latina e em países europeus de desenvolvimento tardio) no contexto propiciado pela globalização e pelos processos de descentralização política (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001a; BOISIER, 2005; TAPIA, 2005, VITTE, 2006).

Exponentes dessa vertente direcionaram suas análises: para as estratégias de governança dos projetos de desenvolvimento (TAPIA, 2005); para as causas e objetivos das iniciativas, bem como para a identificação de suas características básicas (COELHO, 2000; VÁZQUEZ BARQUERO, 2000; AROCENA, 2001; ALBUQUERQUE, 2004); para a delimitação dos determinantes do desenvolvimento local endógeno (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001b); e para a organização territorial da produção econômica (GAROFOLI, 1995; MAILLAT, 1998). No que tange às políticas públicas, contemporaneamente, a produção em desenvolvimento local enfatiza: as redes de empresas (TEIXEIRA, 2008; LA ROVERE; SHEHATA, 2006); o desenvolvimento de metodologias de planejamento (BUARQUE, 1999); e os aspectos produtivos (de incentivo ao crescimento econômico), institucionais (capacidades estatais) e de organização da sociedade (MADOERY, 2005).

De forma geral, os estudos consideram a natureza intencional da promoção do desenvolvimento, expressa na produção de políticas públicas. Contudo, estão mais interessados no delineamento das causas do processo de mudança, de forma a serem objeto das políticas; bem como, na identificação das limitações das experiências, com vistas a melhorar os resultados. Nesse quadro, o objeto dos estudos é o desenvolvimento; as políticas públicas, em si, surgem como meios de consecução, não recebendo tratamento analítico específico.

Partindo dessa constatação, e com vistas a contribuir para o campo de análise de políticas públicas, desenharemos, a seguir, uma proposta de modelo analítico para políticas de desenvolvimento local. Entendemos que essa especificidade é profícua pois esse tipo de política se caracteriza pela baixa diferenciação entre os processos de formulação e de implementação e pela alta descentralização deste último, no qual intervém uma pluralidade de atores. Assim, no contexto brasileiro, diferem das políticas cuja formulação é centralizada no governo federal e a implementação descentralizada aos municípios e suas burocracias, dinâmicas que têm sido analisadas à luz de perspectivas dos tipos *bottom-up* e *top-down* (LOTTA, 2012; PIRES, 2012; BICHIR, 2016; LIMA; D'ASCENZI, 2017). Dentro desse campo, alinhar-nos-emos às abordagens de *governance* que destacam o policentrismo, a pluralidade de atores e a variedade de mecanismos decisórios que formam os processos das políticas públicas (BEVIR, 2013; DENTERS, 2013; HILL; HUPE, 2014).

Nesse caminho, delimitamos alguns elementos fundamentais a partir da literatura em desenvolvimento endógeno. É importante ressaltar o caráter analítico e propositivo das obras consultadas, que explicitam a preocupação com o planejamento e execução dos processos de desenvolvimento, assim como a intenção de colaborar com a melhoria dos esforços locais na busca da mudança social, talvez expressando a matriz disciplinar aplicada da qual, em geral, derivam seus principais expoentes. Feitas as apresentações, passemos ao desenho do modelo.

O referencial partirá da seguinte definição de desenvolvimento endógeno: processo de mudança e de crescimento estrutural por meio da utilização do potencial de desenvolvimento existente no território, assim como, da endogeneização de oportunidades de dinamismo externas, com vistas a responder aos problemas sociais percebido pelos atores e promover o incremento do bem-estar da população (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000, 2007; ALBURQUERQUE, 2004). Tal definição nos oferece uma concepção de desenvolvimento, ao mesmo tempo, ampla e aberta à especificidade; alinhada às visões contemporâneas que salientam o caráter multidimensional do processo, integrando os diversos aspectos da sociabilidade (ALBUQUERQUE; ZAPATA, 2010). Ainda, ela aponta para a centralidade dos agentes locais, em seus esforços, necessidades, capacidades e interesses.

Daí depreende-se a endogeneidade, base dessa ideia de desenvolvimento: uma mudança social intencional a partir das características locais. Obviamente, em meio ao protagonismo da endogeneidade, a produção das políticas considera o contexto regional, nacional e global; bem como os recursos externos à localidade (DOCAMPO, 2007b).

O caráter endógeno lança o olhar para o território:

el territorio representa una agrupación de relaciones sociales; es también el lugar donde la cultura local y otros rasgos locales no transferibles se han sedimentado. Es el lugar donde los hombres y las empresas establecen relaciones, donde las instituciones públicas y privadas intervienen para regular la Sociedad (GAROFOLI, 1991 apud GAROFOLI, 1995, p. 114).

A perspectiva ressalta o papel ativo do território nos processos de desenvolvimento, atentando para as instituições formais e informais produzidas e reproduzidas nas interações entre os atores (ALBUQUERQUE, 1995; GAROFOLI, 1995; VÁZQUEZ BARQUERO, 2000; MARTINS, 2002; KASHIMOTO; MARINHO; RUSSEFF, 2002; BOISIER, 2005; LLORENS, 2007). Nesse entendimento, o local se refere a um recorte definido, abarcando aglomerados sociais que compartilham determinadas características identitárias. Portanto, torna-se necessário atualizar a concepção de local frente ao contexto pós-moderno e à definição mais contemporânea de sociedade, isto é: “a ‘sociedade’ [lugar] não é uma entidade e não tem uma presença espaço-temporal; ela existe apenas como práticas sociais reproduzidas em uma diversidade indefinida de meios” (GIDDENS, 1998, p. 21).

Trabalhando com essa acepção, o local pode ser identificado com o município, com o âmbito inframunicipal ou supramunicipal; bem como, com redes de empresas, comunidades específicas (por ex. quilombolas), até mesmo com um país ou um conjunto deles (DOCAMPO, 2007b). Temos, então, um enfoque ascendente de desenvolvimento, no qual as iniciativas locais “aparecem como a forma que toma o desenvolvimento endógeno na prática” (VÁZQUEZ BARQUERO, 2007, p. 41, tradução nossa).

Porque o município é uma unidade administrativa e política bem delimitada espacialmente, com competências claras e capacidades de desenhar estratégias e mobilizar atores (DOCAMPO, 2007b), é comum que seja utilizado como um recorte privilegiado nos estudos (BUARQUE, 1999; MOURA; LOIOLA; LIMA, 1999; COELHO,

2000; BOISIER, 2005; VITTE, 2006; ALBUQUERQUE; ZAPATA, 2010; CORRAL, 2010). Neste artigo, mobilizamos esta estratégia.

A partir disso, e seguindo Docampo (2007b), entenderemos que a endogeneidade se manifesta em três dimensões: equidade, sustentabilidade e participação.

A definição de equidade, em geral, abarca e contextualiza a relação entre igualdade e justiça. Nessa linha, pode ser vista como oportunidade de incrementar capacidades (SEN, 2010), de usufruir condições para se beneficiar do desenvolvimento; ou seja, pressupõe a inclusão daqueles que estariam excluídos, apontando para o incremento de impactos desconcentrados. Docampo (2007b) sublinha que a equidade supõe que o desenvolvimento seja inclusivo em três sentidos: internamente - gerando riqueza e bem-estar de forma desconcentrada; regionalmente - promovendo iniciativas coordenadas e solidárias que contribuam para o desenvolvimento dos entornos; e globalmente - ampliando as oportunidades e melhorando as condições de vida de forma a minimizar as desigualdades globais.

A sustentabilidade tange a continuidade funcional indefinida dos recursos sociais, especialmente em consideração às gerações futuras. Trata da relação que considera e respeita o fato econômico da escassez, consubstanciada pela realidade inescapável de as necessidades humanas serem ilimitadas, enquanto que os recursos físicos e sociais são forçosamente limitados. Além disso, ilumina a interdependência entre os seres no planeta, em tempo e espaço, tanto na relação presente-futuro, quanto local-global. Volta-se, assim, a considerações sobre o modo de utilização dos recursos da sociedade e suas consequências a curto, médio e longo prazos.

A terceira dimensão da endogeneidade a ser explorada é a participação, apontada como um dos elementos típicos da abordagem do desenvolvimento endógeno (ver Docampo, 2007a). Ela ilumina o processo de construção da definição e dos processos voltados ao desenvolvimento, os quais se dariam “a partir de baixo”; ou seja, a partir da concertação entre o maior número possível de atores envolvidos no processo de mudança (heterogeneidade), em meio a mecanismos de tomada de decisão participativa formalmente isonômicos e impessoais (normatividade).

Podemos fundamentar essa dimensão em duas linhas. Primeiro, a visão territorial presente no caráter endógeno aponta para a pluralidade de atores locais cujos recursos e decisões afetam diretamente o bem-estar social. Dessa maneira, assume-se que os recursos sociais relevantes estão dispersos e, conseqüentemente, existem vários centros decisórios (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001b; LEDO; IGLESIAS, 2007). Segundo, e de forma complementar, Evans (2004) destaca que o desenvolvimento é um objetivo agregador, já que compartilhado pelos diversos agentes; no entanto “nenhum pode implementar o projeto sozinho e cada um contribui com alguma coisa para sua realização” (p.67). Nessa visão, o desenvolvimento local é desenvolvimento humano, expressando a capacidade dos cidadãos para escolher seu projeto de vida (VÁZQUEZ BARQUERO, 2007).

A centralidade da participação dos atores locais conduz a outro elemento fundamental desta perspectiva: os mecanismos de governança. Tápia (2005, p.136) destaca dois princípios das políticas públicas de desenvolvimento descentralizadas: “o local como unidade básica do desenvolvimento socioeconômico e a opção por

uma estratégia concertada de tipo *bottom-up*, que mobiliza o conjunto de atores sociais pertencentes ao território”.

A afirmação de Tápia nos guia à seguinte questão: a interação entre diversos atores na formulação e na implementação das estratégias de desenvolvimento suporia novos espaços de concertação. Decerto, as parcerias, as redes e outros mecanismos de governança compartilhada entre atores públicos e privados são apontadas como as formas de operação mais adequadas à produção desse tipo de política (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000; EVANS, 2004; TAPIA, 2005; BOISIER, 2005; LEDO; IGLESIAS, 2007; GARCIA; WOLFFENBÜTTEL; DILÉLIO, 2014).

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

Nesse sentido, a abordagem aponta para um Estado com capacidades para participar, elaborar e manter estruturas de governança local, que estabeleçam coalizões estáveis de atores, promovam a coordenação das ações, a colaboração e o estabelecimento das prioridades e objetivos conjuntos (TAPIA, 2005). Ademais, sua ação exigiria concertação horizontal e vertical, coordenando a diversidade de iniciativas internas à própria estrutura, e entre as instâncias federativas independentes.

Por fim, alguns campos de ação têm sido apontados como os mais profícuos para a produção de políticas públicas locais, quais sejam (VÁZQUEZ BARQUERO, 2009): fomento à criação e ao desenvolvimento de redes de empresas, promoção e difusão de inovações, qualificação de recursos humanos, desenvolvimento urbano e institucional. Tais campos também são tratados como mecanismos de desenvolvimento. Vamos explorar essas ideias.

Em relação ao fomento de redes de empresas, são destacados os efeitos positivos das aglomerações, como distritos industriais e *clusters*. Isso estaria relacionado com as características das relações estabelecidas entre as empresas participantes: relações de cooperação tendem a gerar economias externas e de custos de transação, além de produzirem eficiências coletivas.

Quanto à inovação, ela é considerada uma das fontes mais relevantes do desenvolvimento econômico (COOMBS; SAVIOTTI; WALSH, 1994; CORTRIGHT, 2001; KUPFER; HASENCLEVER, 2002; CASSIOLATO; LASTRES, 2005; VÁZQUEZ BARQUERO, 2009; GUIMARÃES, 2011, 2016; JONES; VOLLARTH, 2015). Operacionalmente, a produção de inovação tende a ser tratada como iniciativas em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em tecnologias físicas e sociais: “as inovações e a mudança tecnológica surgem em um território concreto e estão associadas ao saber fazer local, a qualificação dos recursos humanos” e as organizações de P&D (MAILLAT, 1995 apud VÁZQUEZ BARQUERO, 2007, p. 195). Contudo, não basta gerar inovações, o desenvolvimento depende da difusão delas no tecido produtivo.

A qualificação de recursos humanos está associada aos níveis de renda e à produção e difusão de inovações. O nível de qualificação influencia o nível de produtividade, que, por sua vez, está relacionado ao incremento da renda (BARBOSA FILHO; PESSÔA, 2008; JONES; VOLLARTH, 2015; GUIMARÃES, 2016). A produção de inovação depende da atividade de pesquisa, ou seja, do aprendizado de novos conhecimentos, habilidades, além da resolução de problemas; e sua difusão seria feita por meio da educação e qualificação, assim como de transferência de tecnologia (cujo potencial de apropriação, contudo, decorre do nível de qualificação). Guimarães (2016) resume a questão: “Uma das características do novo paradigma de desenvolvimento é que o conhecimento tornou-se insumo mais relevante para o crescimento econômico de longo prazo [...]” (p.261).

O desenvolvimento urbano refere-se à infraestrutura, aos equipamentos públicos, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico; engloba aspectos da vida em cidades, da organização do espaço, da forma como as pessoas interagem e se movimentam no território. É necessário incluir aspectos do bem viver em sociedade: segurança, arborização, espaços para lazer, poluição, saneamento, eletricidade etc. Além disso, a proteção e a conservação do meio ambiente surgem como princípios para essas iniciativas. Não se pode considerar desenvolvimento se os produtos ou resultados de uma política pública deteriorarem o ambiente, lesando a qualidade de vida e minando a sobrevivência.

O desenvolvimento institucional se refere às políticas públicas e às instituições que influenciam o comportamento dos agentes. A discussão sobre a relação entre instituições e desenvolvimento é atual e perene. Para nossos fins, destacaremos a teoria do crescimento endógeno, nas ciências econômicas, e os trabalhos de Peter Evans<sup>1</sup>, na sociologia política.

Na teoria do crescimento endógeno, a *infraestrutura social* se refere, de modo geral, ao ambiente de negócios: (des)incentivos estabelecidos pelos governos ao comportamento dos agentes econômicos (JONES; VOLLARTH, 2015). A relevância das instituições está na minimização da incerteza que envolve as trocas sociais e dos custos de transação. “A estrutura de incentivos nas sociedades é moldada pelas instituições, o que significa, em última instância, que a efetividade dos mercados depende dos processos políticos e coletivos” (CORTRIGHT, 2001, p. 17, tradução nossa). Outro elemento importante é a estabilidade do ambiente: regras claras e persistentes minimizam o risco envolvido no investimento. Nesse sentido, a infraestrutura social não só incentiva (ou não) o investimento;

<sup>1</sup> Abordagens contemporâneas que receberam muita atenção: Sen (2010) e Acemoglu e Robinson (2012). Análise recente que focaliza as políticas públicas brasileiras: Guimarães (2016).

mas passada a decisão inicial, orienta ou define a forma como seu resultado pode ser apropriado.

Em outra linha, Evans analisa, a partir de Weber, o papel que as instituições públicas, especificamente a burocracia, desempenham na promoção ou no impedimento do crescimento econômico (EVANS, 2004; EVANS; RAUCH, 2014). Ele argumenta que a qualidade da estrutura burocrática estatal é um importante elemento explicativo do crescimento econômico, ou da falta dele.

Portanto, ao aceitarmos que a infraestrutura social pode favorecer o desenvolvimento da produção e das trocas, influenciando o uso mais produtivo dos fatores de produção, devemos concordar que, em contraposição, uma infraestrutura social favorável a desvios tende a promover uma alocação de recursos de maneira fraudulenta.

<sup>2</sup> O Inovapoa produziu três relatórios de atividades: 2013, 2014 e 2015.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O referencial desenhado anteriormente nos ofereceu as categorias analíticas que guiaram a descrição e a análise dos dados, são elas: perspectiva do desenvolvimento, endogeneidade, mecanismos de governança e campos de atuação das políticas. Para fins de esclarecimento, chamamos de política pública o conjunto das iniciativas finalísticas que a organização produziu. Tal recorte, contudo, não é limitador, é apenas um ponto de partida, uma vez que, em geral, este tipo de iniciativa envolve atores sociais, não ficando restritas ao Estado.

Para analisar a atuação da Prefeitura de Porto Alegre na produção de políticas públicas de desenvolvimento local, tomamos como lócus de pesquisa o Inovapoa. A pesquisa, de natureza qualitativa, trabalhou com dados provenientes de normas formais, material informativo e relatórios de atividades produzidos pelo Gabinete<sup>2</sup>; ainda foram utilizados dados apresentados em Lima et al. (2016).

Os dados foram tratados por meio do software NVIVO e analisados por meio de análise de conteúdo. Este artigo é um dos produtos da pesquisa “Análise das políticas públicas de desenvolvimento econômico no nível municipal de governo: um estudo das experiências das capitais brasileiras”, desenvolvida na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e financiada pelo CNPq.

#### 4 POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL EM PORTO ALEGRE: INSTITUIÇÕES, ATORES E MECANISMOS DE GOVERNANÇA

O Inovapoa foi criado em 2009 com o propósito de articular e executar políticas públicas de fomento à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2009)<sup>3</sup>, entendidos como fontes do desenvolvimento. Entre seus objetivos estão:

- a) formular e executar políticas públicas de incentivo à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico;
- b) estabelecer uma política de concessão de benefícios para a manutenção, o estabelecimento e a atração de empreendimentos ligados à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico;
- c) fomentar e apoiar a expansão das empresas existentes com atuação ligada à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico;
- d) apoiar e desenvolver iniciativas de capacitação e desenvolvimento de mão de obra qualificada e empreendedorismo;
- e) estimular e apoiar o estabelecimento de parcerias voltadas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico entre empresas, governo e universidade;
- f) estimular o estabelecimento de parcerias voltadas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico entre empresas locais, nacionais e internacionais;
- g) acompanhar e avaliar permanentemente a eficácia e a efetividade das ações e políticas desenvolvidas pelo Poder Público Municipal relacionadas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico.

O Plano Plurianual 2014-2017 da Prefeitura de Porto Alegre informa que esses objetivos seriam perseguidos por meio de seis ações, que fazem parte de um dos programas estratégicos, o “Desenvolver com Inovação”, cuja finalidade é

promover o desenvolvimento da Cidade, fortalecendo o planejamento urbano sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental e dinamizando a matriz econômica do Município ao incentivar o crescimento dos setores produtivos, a diferenciação do capital humano, a inovação e a tecnologia (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2013a, p. XIII).

<sup>3</sup> Em janeiro de 2017, o Inovapoa foi integrado à estrutura organizacional da recém-criada Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico de Porto Alegre.

**Quadro 1. Objetivos das ações executadas pelo Inovapoa**

<b>Ação</b>	<b>Objetivos</b>
<i>Atração e Fomento de Empresas</i>	Fomentar a integração transformadora entre governo, universidade e empresas inovadoras; apoiar e dar suporte a empresas interessadas em se instalar no Município; apoiar e incentivar a manutenção e o crescimento de empresas já estabelecidas; realizar estudos tributários, de diagnóstico mercadológico e prospecção tecnológica; elaborar políticas públicas (leis e decretos) para incentivo de crescimento de empresas; e à divulgar e incentivar a participação de empresas em editais de fomento à inovação e tecnologia.
<i>Capacitação para a Competitividade</i>	Fomentar a formação de mão de obra qualificada para atender à demanda do mercado; estimular a participação em programas de qualificação de empresas; ampliar o acesso ao conhecimento; estimular a participação em editais de fomento para a capacitação do indivíduo; e disseminar a cultura do empreendedorismo.
<i>Cooperação Metropolitana</i>	Articular intervenções que promovam o desenvolvimento da Região Metropolitana de forma integrada.
<i>Divulgação Institucional de Porto Alegre</i>	Aumentar a visibilidade de Porto Alegre no cenário nacional e internacional visando atrair investimentos estratégicos que promovam a cidade no circuito global da inovação tecnológica; e fortalecer a imagem de Porto Alegre como cidade inovadora, empreendedora e modelo em democracia participativa.
<i>Soluções Inovadoras para a Sustentabilidade</i>	Qualificar os processos de gestão de resíduos sólidos urbanos; avaliar a matriz energética atual e propor inovações para geração de energia limpa; qualificar os processos construtivos, por meio do incentivo a novos processos, e fomentar a inserção de materiais que garantam melhor desempenho térmico e energético; e estabelecer parcerias com instituições que aportem conhecimento em sustentabilidade.
<i>Tecnologias Sociais para uma Cidade Inovadora</i>	Promover, divulgar e fomentar tecnologias sociais possibilitando a popularização e democratização do acesso à ciência e à tecnologia.

Fonte: Prefeitura de Porto Alegre (2013a, sd).

Das ações apresentadas no quadro 1, verificamos que três tinham sido formuladas a partir de iniciativa do próprio Gabinete: “Divulgação Institucional”, “Capacitação para a Competitividade” e “Cooperação Metropolitana”. Em relação às outras duas, constatamos desconhecimento, por parte dos executores, do processo de planejamento. De forma geral, embora conhecessem a origem dos programas, não tinham informações sobre sua formulação: motivação, responsáveis, atores envolvidos, debates etc. Além disso, foi averiguado um baixo domínio dos objetivos e das estratégias das ações implementadas.

Cada uma das seis ações foi operacionalizada por um conjunto de atividades, que categorizamos em grupos temáticos, como mostra o quadro 2.

**Quadro 2. Atividades que operacionalizaram as ações do Inovapoa**

<b>Ação</b>	<b>Grupo temático</b>	<b>Número de atividades</b>
<i>Atração e Fomento de Empresas</i>	Apoio e participação em eventos	10
	Reuniões com parceiros	10
	Política Municipal de Economia Criativa	10
	Projetos para a revitalização do 4º distrito	2
	Estabelecimento de condições	7
	Outras atividades	2
<i>Capacitação para a Competitividade</i>	Programa Unipoa	7
	Reuniões com parceiros	4
	Outras atividades	4
<i>Cooperação Metropolitana</i>	Outras atividades	3
<i>Divulgação Institucional de Porto Alegre</i>	Promoção, organização e participação em eventos	26
	Reuniões com parceiros	6
	Outras atividades	3
<i>Soluções Inovadoras para a Sustentabilidade</i>	Programa Porto Alegre Resiliente	8
	Política de descarte de resíduos eletrônicos	4
	Realização de eventos	2
	Outras atividades	2
<i>Tecnologias Sociais para uma Cidade Inovadora</i>	Apoio e participação em eventos	8
	Fórum das Instituições de Ensino Superior	5
	Estabelecimento de parceria	2
	Outras atividades	2

Fonte: Prefeitura de Porto Alegre (2013b, 2014a, 2015).

A partir dos dados expostos no quadro 2, podemos inferir que os esforços do Inovapoa foram capazes de gerar cinco iniciativas que podem ser consideradas políticas/programas/projetos, ou seja, que têm objetivos finalísticos, quais sejam:

- a) Política Municipal de Economia Criativa-PMEC: lançada em 2014 com o objetivo de “desenvolver no município de Porto Alegre a Economia Criativa, proporcionando educação para as competências, bem como a logística de criação, produção, circulação, consumo e fruição de bens e serviços criativos” (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2014b, p. 23). A formulação ocorreu no espaço do Comitê Municipal de Economia Criativa, criado em 2013, formado por 38 atores: órgãos do executivo municipal, legislativo municipal, associações representativas setoriais, conselhos de políticas públicas e instituições de ensino.
- b) Revitalização do 4º distrito: projetos voltados ao desenvolvimento desta região, que engloba uma das principais entradas da cidade e áreas no entorno do centro. A iniciativa envolveu diversos órgãos da prefeitura, principalmente: planejamento, urbanismo e produção, indústria e comércio. Nos relatórios do Inovapoa consta como atividade a realização de evento para “resgatar os trabalhos desenvolvidos” por instituições de ensino. Em tal evento participaram representantes da prefeitura e de oito instituições de ensino públicas e privadas, as quais apresentaram projetos para a revitalização.

- c) Programa Unipoa: concede bolsas de estudos em universidades privadas para estudantes carentes, tendo como contrapartida incentivos tributários. O programa é executado pela Secretaria Municipal de Educação. A partir desse programa, foi criado o Emprega Unipoa que visa a auxiliar os bolsistas do Unipoa a entrarem no mercado de trabalho por meio de oficinas de orientações básicas (por exemplo, elaboração de currículos), cursos de idiomas, assim como debates, seminários e outros voltados a temas em empregabilidade, empreendedorismo, liderança e inovação.
- d) Programa Porto Alegre Resiliente: o objetivo do programa é capacitar a cidade para enfrentar e recuperar-se de tensões e choques, seja de natureza física, econômica ou social, minimizando seus impactos (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2014c). A iniciativa envolveu órgãos da prefeitura e atores não estatais que, em 17 encontros, definiram as estratégias que consubstanciaram o plano.
- e) Política de descarte de resíduos sólidos, especialmente os eletrônicos: a atividade foi coordenada pelo Inovapoa e executada pelo Departamento Municipal de Limpeza Urbana e pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Especificamente, as atividades foram: reunião para desenvolver projeto de conscientização com alunos da rede privada sobre o consumo e o descarte corretos de equipamentos eletrônicos; estabelecimento de parceria com o Sindicato do Ensino Privado do Rio Grande do Sul; visita dos alunos à cooperativa de reciclagem; recebimento, pelo Inovapoa, de lixo coletado pelos estudantes.

Dessas ações finalísticas, duas foram formuladas com participação ativa do *staff* do Inovapoa: a P MEC e o Programa Porto Alegre Resiliente. Nesses casos, averiguamos um processo decisório mais inclusivo, que envolveu uma pluralidade de atores. A formulação da P MEC foi capitaneada por um comitê, instituído em decreto, formado por diversos atores estatais e não estatais. A segunda iniciativa também implicou diversos atores, que foram responsáveis pelo desenho das estratégias que compõem o plano. De forma menos plural, podemos, também, citar o projeto de Revitalização do 4º distrito, que promoveu debates entre especialistas em gestão urbana e urbanismo de instituições de ensino do Rio Grande do Sul, sendo que o projeto que será executado foi formulado no âmbito do Núcleo de Tecnologias Urbanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Outra informação que podemos obter a partir do quadro 2 é que grande parte das iniciativas executadas correspondem a atividades-meio; isto é, não possuem objetivos finalísticos, tendo como função estabelecer condições para estas. Apesar de sua óbvia relevância para a consecução dos objetivos organizacionais, chama a atenção que representam 75% do total de atividades realizadas. Para ilustrar, abaixo destacamos alguns exemplos.

Na ação “Atração e Fomento de Empresas”, o grupo “estabelecimento de condições” envolveu arranjos e acordos voltados à organização e fomento de empresas, como concessão de terreno para a construção de incubadora de empresas e formulação de material de divulgação (Guia Porto Alegre de Negócios e Oportunidades). Ainda na ação “Tecnologias Sociais para uma Cidade Inovadora”, o Fórum das Instituições de Ensino Superior teria por objetivo “promover estudos, debates e seminários na área de ciência, inovação e tecnologia e o desenvolvimento de ações, projetos e propostas para a consecução de políticas públicas nesta área”. Para reforçar o argumento, constatamos que em torno de 36% de todas as atividades tangem à realização, apoio e participação em eventos.

Cabe um esclarecimento em relação à ação “Cooperação Metropolitana”, para a qual não constam atividades no relatório de 2013. No relatório de 2014, foram elencadas três atividades: articulação para a disseminação da ação; implantação de uma “ferramenta que objetiva identificar e incluir formas de contato de todas as instituições públicas e privadas” (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2014a, p. 18) que atuassem na área da ciência, tecnologia e inovação; e publicação de artigo sobre o Guia Eletrônico de Instituições Tecnológicas da Capital. Em 2015, a ação já não aparece no relatório de atividades. Vemos, mais uma vez, a prevalência de atividades não finalísticas que, neste caso, sequer lograram alavancar a ação.

No que tange aos atores, identificamos aproximadamente 46 que, de alguma forma, apareceram em meio às atividades desenvolvidas pelo Inovapoa.

**Quadro 3. Atores envolvidos na implementação das ações do Inovapoa**

AÇÃO	ATORES
Atração e Fomentos às Empresas	Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação, Software e Internet
	Associação Internacional de Parques Científicos e Áreas de Inovação
	Centro de Pesquisa Trento Rise (Itália)
	Cidade de Albuquerque (EUA)
	Consultor internacional
	Deputados estaduais (não especificados)
	Empresas do Vale do Silício (Google, LinkedIn, entre outras)
	Endeavor Brasil
	Escola Superior de Propaganda e Marketing
	Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul
	Fórum das Instituições de Ensino Superior de Porto Alegre
	Fundação Rockefeller
	Grupos sociais (não especificados)
	Hannover Fairs Sulamérica
	Hipra Farmacêutica
	Korea Evaluation Institute of Industrial Technology
	Órgãos da prefeitura (não especificados)
	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
	Programa Gaúcho da Qualidade e Competitividade
	Rede Brasileira de Cidades Inteligentes e Humanas
	Sebrae
	Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio
	MVM Technologies
Universidade do Vale do Rio dos Sinos	
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	
Vereadores (não especificados)	
Capacitação para a Competitividade	Endeavor Brasil
	Florida Christian University
	Centro Universitário Ritter dos Reis
	Centro de Integração Empresa-Escola
	Faculdade de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul
	Faculdade São Francisco de Assis
	Faculdade de Tecnologia
	Instituto Brasileiro de Gestão de Negócios
	Sebrae e Senac
Secretaria Municipal de Educação	
Divulgação Institucional de Porto Alegre	Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul
	Câmara de Vereadores de Porto Alegre
	Consulado Geral do Reino Unido
	Consulado Geral dos EUA
	Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul
	Fórum de Secretários Municipais de Ciência e Tecnologia
	Instituições de ensino superior (não especificadas)
	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
	Rede Mercocidades
	Sindicato do Ensino Privado do Rio Grande do Sul
Sindilojas	
Soluções Inovadoras para a Sustentabilidade	Departamento Municipal de Limpeza Urbana
	Diretores de escolas (não especificados)
	Fundação Rockefeller
	Instituto Latino Americano de Desenvolvimento Sustentável
	Lideranças comunitárias das regiões de Porto Alegre
	Lideranças empresariais (não especificadas)
	ONGs (não especificadas)
	Secretaria de Governança Local
	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
	Sindicato do Ensino Privado do Rio Grande do Sul
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	
Tecnologias Sociais para uma Cidade Inovadora	Centro Universitário Metodista
	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia
	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
	Secretaria de Governança Local
	Secretaria Municipal de Cultura

Fonte: Prefeitura de Porto Alegre (2013b, 2014a, 2015); Lima et al. (2016).

Nota-se que a ação “Atração e Fomento de Empresas” é a que envolve a maior variedade de atores: empresas, instituições de ensino, centro de pesquisa, atores políticos, outros órgãos da prefeitura etc. Salientamos a inexistência de atores empresariais na ação “Capacitação para a Competitividade”, o que fragiliza a consecução de seu objetivo: “formação de mão de obra qualificada para atender a demanda do mercado”. Especialmente, porque à ausência daqueles, soma-se a inexistência de mecanismos de governança também junto ao mercado de trabalho. As ações “Divulgação Institucional” e “Soluções Inovadoras para a Sustentabilidade” incluem parceiros diversos. Já “Tecnologias Sociais para uma Cidade Inovadora” pretenderia “promover, divulgar e fomentar tecnologias sociais” e, no entanto, não há indicação de colaboração com atores sociais. De forma geral, chama a atenção o envolvimento de instituições de ensino, atores em todas as ações; e também a intersectorialidade dentro da prefeitura, embora tímida.

A importância do estabelecimento de parcerias estaria vinculada a seus efeitos sobre a eficiência, eficácia e a efetividade das políticas públicas. A manutenção das interações entre diferentes atores tende a gerar informações sobre os processos das políticas, que podem ser utilizadas para retroalimentar o processo, melhorando-o ou adaptando-o às mudanças contextuais. Contudo, tais relações dependeriam: da construção de confiança, da montagem de redes de comunicação e interação, bem como da proximidade organizacional (AMARAL FILHO, 2001), isto é, de mecanismos de governança.

Identificamos a existência de uma estrutura de governança apenas na PMEC. Nas demais ações e atividades, prevaleceram as reuniões como mecanismos de interação. No entanto, deve-se esclarecer que além deste comitê, existem mais dois espaços de concertação ligados ao Inovapoa: o Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia de Porto Alegre-Comcet e o Fórum Permanente de Dirigentes das Instituições de Ensino Superior de Porto Alegre-Fórum das IES.

O Comcet foi criado em 1996, por meio da lei complementar n. 367, como “órgão de participação direta da comunidade na administração pública”, vinculado ao Gabinete do Prefeito (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 1996, p.1). Entre suas atribuições estão: formular, avaliar e fiscalizar políticas públicas de desenvolvimento técnico-científico; colaborar na articulação das ações entre vários organismos públicos e privados envolvidos na política de ciência e tecnologia; promover a geração e difusão de conhecimento e tecnologia. Já o Fórum das IES foi criado em 2015, por meio do decreto municipal n. 19.000. Entre seus objetivos gerais estão: definir e promover ações inovadoras para o desenvolvimento do município; desenhar e desenvolver o Sistema Local de Inovação; discutir os impactos da implementação das inovações; fomentar iniciativas inovadoras, a partir das necessidades e potencialidades locais. Ele é formado pelas instituições de ensino sediadas em Porto Alegre que aderiram formalmente (cumprindo condições de admissão) e pelo coordenador geral do Inovapoa. Esses dois mecanismos não foram explorados de forma mais aprofundada neste artigo, pois não surgiram vinculados às ações e atividades neste conjunto específico de dados; mas eles formam o objeto de investigação da pesquisa em andamento.

## 5 ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL DE PORTO ALEGRE

Neste tópico, analisaremos os dados apresentados à luz das categorias analíticas delineadas em nosso referencial: perspectiva do desenvolvimento, endogeneidade, mecanismos de governança e campos de atuação.

Para analisar a perspectiva de desenvolvimento que orienta os esforços do Inovapoa podemos, primeiramente, deter-nos no objetivo do programa estratégico “Desenvolver com Inovação”, dentro do qual estão inseridas as ações implementadas. Percebemos que tal objetivo expressa uma concepção multidimensional de desenvolvimento, guiando os campos de atuação das políticas: articula crescimento econômico, inovação, desenvolvimento urbano, institucional e ambiental.

Essa perspectiva aparece fragmentada nas ações. Assim, por exemplo, as ações “Atração e Fomento de Empresas” e “Divulgação Institucional” apresentam forte vinculação com a dimensão de crescimento econômico. A ação “Capacitação para a Competitividade”, complementar às anteriores, está voltada à qualificação de pessoas. “Cooperação Metropolitana” visaria a integração de esforços entre os municípios interdependentes, vinculando desenvolvimento urbano e institucional; “Soluções Inovadoras para a Sustentabilidade” tem um forte viés de integração sinérgica entre crescimento econômico e meio ambiente; e “Tecnologias Sociais para uma Cidade Inovadora” congrega produção e difusão de inovações com base em tecnologias sociais, isto é, valorizando o conhecimento tácito e o desenvolvimento de capital social.

Aproximando-nos das atividades efetivamente realizadas, identificamos diferentes graus de vinculação destas com os objetivos das ações das quais faziam parte. A questão não é de desvalorizar as atividades-meio, já que, muitas vezes, são necessárias para o atingimento das atividades-fim. O que chama a atenção é o fato de terem sido consideradas, nos relatórios, propósitos alcançados; e, além disso, de corresponderem a mais da metade do que foi executado. Os relatórios funcionam como instrumentos de prestação de contas, assim, expressam os esforços, os quais devem ser orientados para os impactos sociais. As atividades-meio, quando tratadas como atividades finalísticas, não deixam clara a relevância do esforço em termos de retorno para a sociedade. Tudo isso pode comprometer a transmissão da perspectiva multidimensional de desenvolvimento, expressa no objetivo do programa estratégico, o que nos leva ao caráter endógeno em sua dimensão da equidade.

Começamos, outra vez, com o objetivo do programa estratégico “Desenvolver com Inovação”. Para um estudioso pode parecer intuitivo que “o desenvolvimento da cidade”, a dinamização “da matriz econômica” ou o incentivo ao “crescimento dos setores” gere melhorias de bem-estar aos cidadãos. Entretanto, o mesmo pode não parecer a estes, justamente o público para o qual o documento deveria ser endereçado. O objetivo é comunicado por meio de termos gerais, como “desenvolvimento”, possivelmente se valendo do entendimento essencialmente positivo que lhe é atribuído coloquialmente, e da grande heteroglossia que o cerca. De forma geral, o texto foca em atividades-meio: “promover o desenvolvimento”, “fortalecendo o planejamento”, “dinamizando a

matriz econômica” etc. Do ponto de vista da burocracia, fins a serem alcançados. Do ponto de vista do cidadão: como isso pode melhorar concretamente a vida cotidiana em sociedade? Nesse sentido, o programa não esclarece qual sua contribuição para a sociedade. Ele informa o que deve ser feito, mas não elucida qual a relevância disso. Ainda, observando os objetivos das seis ações executadas pelo Inovapoa, o mesmo padrão se reproduz. Para reforçar, o propósito da organização é “articular e executar políticas [...]”, nada se diz sobre sua relevância social. Chegar a essa resposta depende da criatividade e da disposição do leitor.

Em suma, as informações produzidas pelo Inovapoa e pela prefeitura não esclarecem os resultados e impactos sociais das ações implementadas: os objetivos e as atividades realizadas são apresentados, mas nada se diz sobre seus benefícios para os cidadãos e para o entorno. Esta discussão mostra sua pertinência se considerarmos o atual contexto de colapso de nosso modelo de financiamento social, no qual a legitimidade das políticas públicas se fundamenta na promessa de mudança social; se assim não for, o que justifica mantê-las? Sabe-se que os movimentos de criação e expansão de atividades estatais sempre estão vinculados à minimização de problemas sociais, mas aos recursos de poder e repertórios de ação dos atores; reconhecidamente, a burocracia tende à manutenção do *status quo* e à expansão organizacional (ROURKE, 1976).

A dimensão da sustentabilidade aparece no objetivo do programa “Desenvolver com Inovação” e da ação “Soluções Inovadoras para a Sustentabilidade”. Nessa, destaca-se o Programa Porto Alegre Resiliente, voltado ao enfrentamento e à recuperação da cidade em casos de crises diversas. Entretanto, aqui, também, não fica claro como a dimensão da sustentabilidade orienta as estratégias. Novamente, intuitivamente, podemos apenas conjecturar. Já a Política de descarte de resíduos sólidos está voltada a um problema reconhecido - o encaminhamento de resíduos eletrônicos. Nas atividades relatadas, a ênfase recaiu sobre a educação de crianças e jovens em relação ao consumo e descarte. Com isso, volta-se a uma questão funcional relevante e claramente voltada à preservação do meio ambiente.

No que se refere à dimensão da participação, percebemos entre os objetivos do Inovapoa e de suas ações, menções à articulação entre governo, empresas, instituições de ensino e grupos sociais. Contudo, as evidências indicam que o processo de formulação das ações foi caracterizado por um grau relevante de insulamento. A carência de conhecimento por parte dos implementadores sobre as ações que executavam nos informam, também, uma completa separação entre formulação e implementação das políticas. Assim, não encontramos elementos que nos permitam afirmar que as seis ações (quadro 1) foram formuladas de forma descentralizada, a partir de processos decisórios participativos. No entanto, em relação à implementação das atividades, verificamos o envolvimento de uma variedade de atores estatais e não estatais (quadro 3).

O desenvolvimento e manutenção de relações com diversos atores suporia novos espaços de concertação que propiciassem a governança compartilhada. Esse é um grande desafio para a gestão pública, especialmente no Brasil, pois, historicamente, o Estado costuma centralizar a produção de políticas públicas. A cooperação público-privada geraria a necessidade de criar novas formas de governança, nas quais a negociação, a percepção da interdependência e da

convergência de interesses, o intercâmbio de recursos e o trabalho conjunto sejam elementos orientadores.

Em relação a isso, a estrutura normativa do Inovapoa destaca o estabelecimento de parcerias entre empresas, governos e universidades e demais atores relevantes. De forma específica, verificamos que apenas a PMEC previa fóruns de concertação na forma de comitês. Nos demais, prevaleciam as reuniões como mecanismo de interação. Reuniões são instrumentos não institucionalizados e dependentes de voluntarismo, por isso, não podem ser consideradas mecanismos de governança compartilhada.

Observamos que as ações formuladas e executadas pelo Inovapoa correspondem a alguns campos profícuos para a produção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local, quais sejam: fomento à criação e ao desenvolvimento de redes de empresas, difusão da inovação, desenvolvimento urbano e conservação e melhoria do meio ambiente. No que se refere ao desenvolvimento institucional, por um lado, vimos que o Inovapoa está empenhado na produção de normas voltadas à inovação. Por outro, identificamos algumas debilidades: na relação entre os objetivos e as atividades executadas, o desconhecimento por parte dos executores dos objetivos e das ações sob sua responsabilidade, a falta de orientação para resultados e impacto. Isso aponta para carências em termos de capacidade burocrática, relacionada à eficiência, à eficácia e à efetividade das políticas públicas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo analítico desenhado apoia-se em duas ideias-força das concepções contemporâneas em desenvolvimento: de que a diferenciação econômico-social não é rigorosa em termos epistemológicos; e de que a equidade e a sustentabilidade são propósitos a serem alcançados. A partir disso, o caráter endógeno forma as lentes para a investigação dos processos de construção, tanto da própria definição de desenvolvimento quanto das políticas públicas; os quais envolvem espaços de concertação entre atores e campos de atuação específicos.

Nesse quadro, a análise empírica nos permitiu delinear algumas conclusões. Identificamos uma percepção multidimensional de desenvolvimento na orientação estratégica do Inovapoa, a qual se manifestou nos objetivos das diferentes ações formuladas e implementadas. Por meio disso, o domínio da organização, inicialmente restrito à produção e difusão de inovações, foi alargado; explicitando a visão contemporânea de que a inovação seria uma das fontes do desenvolvimento. Tal configuração, no entanto, não mostrou força ao ser traduzida em atividades, por meio das quais foram operacionalizadas as ações; vimos o desequilíbrio entre as atividades-meio e as finalísticas, com prevalência das primeiras.

No que tange ao caráter endógeno em termos de equidade, verificamos que, de forma geral, não há indicação clara de resultados e impactos sociais nos objetivos do Inovapoa, no programa estratégico que informa as ações, nestas ou mesmo nas atividades que as concretizaram. Se somarmos isso à prevalência das atividades-meio, podemos inferir uma baixa capacidade da política de alcançar o objetivo social que justifica sua existência. Já a dimensão da sustentabilidade logrou

ser decomposta de objetivo estratégico em atividade, embora ainda possamos considerar a abordagem restrita.

No que concerne à participação e aos mecanismos de governança, os dados nos indicaram o envolvimento de uma pluralidade de atores na implementação das atividades, mas não na formulação das ações. Tal configuração pode ser produto da especificidade desse tipo de política, cuja execução depende dos recursos e habilidades dispersos entre uma pluralidade de atores. Entretanto, sua ausência na fase de elaboração reforça o indício da fragilidade dos mecanismos de governança e da baixa capacidade estatal neste âmbito.

Em relação aos campos de atuação das políticas, observamos uma variedade, conforme já explicitado na reflexão sobre a perspectiva de desenvolvimento. É interessante notar a similaridade com os campos sugeridos pela literatura em desenvolvimento endógeno. Tal diversificação complementar pode apontar para a eficácia em termos de desenvolvimento; capacidade, entretanto, limitada pelas características da política, conforme mostramos na discussão sobre as dimensões da endogeneidade.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ALBURQUERQUE, F. **Espacio, territorio y desarrollo económico local**. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES, 1995.

ALBURQUERQUE, F. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. **Revista da CEPAL**, n. 82, p. 157-171, 2004.

ALBURQUERQUE, F.; ZAPATA, T. A importância da estratégia de desenvolvimento local/territorial no Brasil. In: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. (Orgs.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 211-225, 2010.

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

AROCENA, J. **El desarrollo local: un desafío contemporáneo**. Montevideo: Santillana, 2001.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSÔA, S. Retorno da educação no Brasil. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 38, n. 1, p. 97-126, 2008.

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

BICHIR, R. M. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais-RPPI**, v. 1, n. 1, p. 49-78, 2016.

BOISIER, S. ¿ Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? **Revista da CEPAL**, n.86, p. 47-62, 2005.

BUARQUE, S. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Recife: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 1999.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. **São Paulo em perspectiva**, v. 19, n. 1, p. 34-45, 2005.

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

COOMBS, R.; SAVIOTTI, P.; WALSH, V. **Economics and technological change**. London: Macmillan, 1994.

CORRAL, T. Estratégias para mobilização dos recursos humanos para o desenvolvimento local. In: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. (Orgs.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010, p.197-210.

CORTRIGHT, J. New growth theory, technology and learning: A practitioner's guide. **Reviews of Economic Development Literature and Practice**, n. 4, 2001.

DENTERS, B. Local governance. In: BEVIR, M. (Org.). **The sage Handbook of Governance**. Los Angeles: SAGE, 2013, p. 313-329.

DOCAMPO, M. G. (Org.). **Perspectivas teóricas en Desarrollo Local**. La Coruna: Netbiblo, 2007a.

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

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

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n.4, p. 407-438, 2014.

GARCIA, S. R.; WOLFFENBÜTTEL, R. F.; DILÉLIO, R. C. Construção de instâncias de ação e debate sobre desenvolvimento no Rio Grande do Sul. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 11, n. 21, p. 201-224, 2014.

GAROFOLI, G. Desarrollo económico, organización de la producción y territorio. In: VÁZQUEZ BARQUERO, A.; GAROFOLI, G. (Orgs.). **Desarrollo económico local en Europa**. Madrid: Colegio de Economistas, 1995, p. 113-123.

GIDDENS, A. **Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo**. São Paulo: UNESP, 1998.

GUIMARÃES, S. K. Desenvolvimento econômico-social e instituições no Brasil. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 16, n. 2, p. 259-284, 2016.

GUIMARÃES, S. K. Produção do Conhecimento Científico e Inovação: desafios do novo padrão de desenvolvimento. **Caderno CRH**, v. 24, n. 63, p. 461-465, 2011.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy**. London: SAGE, 2014.

JONES, C. I.; VOLLARTH, D. **Introdução à Teoria do Crescimento Econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

KASHIMOTO, E. M.; MARINHO, M.; RUSSEFF, I. Cultura, identidade e desenvolvimento local: conceitos e perspectivas para regiões em desenvolvimento. **Interações (Campo Grande)**, v. 3, n. 4, p.35-42, 2002.

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

KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs.). **Economia Industrial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

LA ROVERE, R. L.; SHEHATA, L. D. Políticas de apoio à micro e pequenas empresas e desenvolvimento local: alguns pontos de reflexão. **Revista Redes**, v. 11, n. 3, p. 9-24, 2006.

LEDO, A. P.; IGLESIAS, A. M. La evolución del desarrollo local y la convergência territorial. In: DOCAMPO, M. G. (Org.). **Perspectivas teóricas en Desarrollo Local**. La Coruna: Netbiblo, 2007, p. 79-109.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L.; DIAS, G. V. R. S.; NEVES, I.; ENDRISSE, F.; PASA, C. L. ; OLIVEIRA, J. H. A. ; CAMPOS, M. W. O. Análise das políticas públicas de desenvolvimento econômico no nível municipal de governo: um estudo das experiências das capitais brasileiras [Relatório de Pesquisa]. Porto Alegre: UFRGS, 2016.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re) formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 51, n. 1, p.46-63, 2017.

LLORENS, F. A. Desarrollo económico y territorio: enfoques teóricos relevantes y reflexiones derivadas de la práctica. In: DOCAMPO, M. G. (Org.). **Perspectivas teóricas en Desarrollo Local**. La Coruna: Netbiblo, 2007, p. 59-75.

LOTTA, G.S. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C.A.P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. BH: PUC, 2012, p.221-259.

MADOERY, O. **La primera generación de políticas locales de desarrollo en Argentina**: Contexto, características y desafíos. Argentina: Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT), 2005.

MAILLAT, D. From the industrial district to the innovative milieu: Contribution to an analysis of territorialised productive organisations. **Recherches Économiques de Louvain/Louvain Economic Review**, v. 64, n. 1, p. 111-129, 1998.

MARTINS, S. R. O. Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. **Interações (Campo Grande)**, v. 3, n. 5, p. 52-59, 2002.

MOURA, S.; LOIOLA, E.; LIMA, A. L. C. A gestão local do desenvolvimento econômico as experiências de Salvador e Porto Alegre. **Organizações & Sociedade**, v. 6, n. 15, p. 119-133, 1999.

PIRES, R. R. C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. In: FARIA, C.A.P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. BH: PUC, p.260-297, 2012.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Lei nº 10.705, de 30 de junho de 2009. Cria o Gabinete de Inovação e Tecnologia - Inovapoa/GP, cria e inclui cargos em comissão e funções gratificadas no Quadro de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas da Administração Centralizada do Anexo III da Lei nº 6.309, de 28 de dezembro de 1988, e alterações posteriores, e dá outras providências. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, 30 jun. 2009. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030499.DOCN.&l=20&u=%2Fnethtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Lei nº 11.474, de 2 de setembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio de 2014 a 2017 e dá outras providências. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, 2 set. 2013a. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu\\_doc/ppa\\_2014-2017-quarta\\_atualizacao.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/ppa_2014-2017-quarta_atualizacao.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2017.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Desafio Porto Alegre resiliente**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2014c. Disponível em: <[http://www.portoalegreresiliente.org/downloads/estrategia\\_de\\_resilincia\\_de\\_porto\\_alegre.pdf](http://www.portoalegreresiliente.org/downloads/estrategia_de_resilincia_de_porto_alegre.pdf)>. Acesso em: 17 jun. 2017.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. GABINETE DE INOVAÇÃO E TECNOLOGIA. **Porto Alegre Criativa**. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre/ Gabinete de Inovação e Tecnologia, 2014b. Disponível em: <

[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/inovapoa/usu\\_doc/poa\\_criativa\\_vw\\_eb.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/inovapoa/usu_doc/poa_criativa_vw_eb.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2017.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. GABINETE DE INOVAÇÃO E TECNOLOGIA. **Relatório de atividades 2013**. Porto Alegre: Gabinete de Inovação e Tecnologia, 2013b.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. GABINETE DE INOVAÇÃO E TECNOLOGIA. **Relatório de atividades 2014**. Porto Alegre: Gabinete de Inovação e Tecnologia, 2014a.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. GABINETE DE INOVAÇÃO E TECNOLOGIA. **Relatório de atividades 2015**. Porto Alegre: Gabinete de Inovação e Tecnologia, 2015.

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

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. SECRETARIA DE GOVERNO. Lei Complementar nº 367, de 8 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia de Porto Alegre- COMCET. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, 10 jan. 1996. Disponível em:<[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/comcet/usu\\_doc/lei\\_complementar\\_367.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/comcet/usu_doc/lei_complementar_367.pdf)>. Acesso em 26 jun. 2017.

ROURKE, F. E. **Bureaucracy, politics, and public policy**. Toronto: Little, Brown and Company, 1976.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.  
TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 1, p. 132-139, 2005.

TEIXEIRA, F. Políticas públicas para o desenvolvimento regional e local: o que podemos aprender com os arranjos produtivos locais (APLS)? **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 57-75, 2008.

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

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001a.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. Desarrollo endogeno y globalizacion. In: MADOERY, O.; VÁZQUEZ BARQUERO, A. (Orgs.). **Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local**. Rosario: Editorial Homo Sapiens, p. 76-99, 2001b.

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

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

VITTE, C. C. S. Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 8, n. 13, p. 77-87, 2006.

**Luciana Leite Lima.** Doutora em Ciências Sociais (Unicamp), docente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). lucianaleitelima@gmail.com

**Luciano D'Ascenzi.** Doutor em Ciências Sociais (Unicamp), técnico superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS). luciano.dascenzi@gmail.com

Submetido em: 20/06/2017

Aprovado em: 15/08/2017