

Políticas de desenvolvimento municipal: onde está a diferença?

Por Jefferson José da Conceição e Artur Henrique da Silva Santos

No Brasil, as secretarias municipais de Desenvolvimento têm existência relativamente recente. De modo geral, elas “nasceram” a partir da década de 1990. Pode-se dizer que elas são “filhas” da crise daquela década, quando o País - e as cidades das regiões metropolitanas em particular - vivenciou agudamente os efeitos das novas “regras do jogo”, entre elas a abertura acelerada de mercados e a implementação de políticas neoliberais. Os municípios tiveram que dar respostas concretas ao fechamento ou redução de empresas e ao conseqüente desemprego.

Ao longo destas três décadas, diferentes modelos de gestão no campo das políticas de desenvolvimento municipal, local e regional foram se constituindo. É possível diferenciar estas gestões por meio de, pelo menos, quatro métricas, a seguir apontadas.

Caracterização das políticas de desenvolvimento conforme as quatro métricas

a) Papel da indução ao mercado pela gestão pública

A primeira forma de classificar as gestões na área das políticas de desenvolvimento municipal refere-se ao grau que cada uma delas dá ao papel de indução e direção pela ação pública ao setor privado em suas estratégias de desenvolvimento local. De um lado, estão aquelas gestões cujo foco é a criação de condições para que o mercado opere plenamente. Estas gestões acreditam que o fundamental é que o governo local (prefeitura como um todo, secretaria de Desenvolvimento, agência de desenvolvimento) apenas favoreça a operação do setor privado.

As gestões que estão desse lado priorizam a redução de impostos, o trabalho de atendimento de varejo individual e pontual das empresas, bem como a difusão de informações e oportunidades. O mercado faria o resto: crescimento, investimentos, expansão de empregos. Esta visão tópica e reativa da atuação da gestão pública justificar-se-ia, segundo alguns, pela quase ausência de instrumentos de regulação do desenvolvimento econômico sob o domínio dos gestores municipais, em itens fundamentais como taxa de juros, taxa de câmbio, tarifas de importação, tarifas públicas, entre outros.

De outro lado, estão as gestões que apostam em um papel mais proativo por parte da gestão pública. Estas gestões não negam a importância do mercado e das empresas como promotoras do crescimento, por meio da realização de investimentos, na busca da valorização do capital. Entretanto, partem da crença de que a gestão pública pode liderar o processo de crescimento, organizando, em parceria com o setor privado, uma agenda de crescimento, de forma a orientar os investimentos privados e os rumos dos negócios.

No caso das políticas de desenvolvimento que se encontram nesse bloco, a gestão pública teria um forte papel na governança local – papel este de articulação e indução do crescimento. Alinhamo-nos nesta vertente. Mesmo concordando das limitações que resultam do fato de que os principais instrumentos de regulação da atividade econômica são determinados fora da esfera municipal, essas gestões apostam na força dos processos planejados e baseados na participação e colaboração dos atores e instituições.

b) Papel das políticas ativas em relação ao trabalho e à economia solidária

A segunda métrica refere-se ao grau de prioridade que a Gestão dá à elaboração e implementação de políticas ativas em relação à geração de trabalho, renda, empreendedorismo e economia solidária.

Algumas gestões sequer têm políticas ativas de geração de trabalho, renda e economia Solidária. É mais comum a adoção de políticas de apoio ao empreendedorismo, tendo em vista uma certa aceitação de que as metas de geração de empregos formais são de maior complexidade e dificuldade de alcance. Além disso, muitas gestões partem da premissa de que a geração de emprego formal e renda seria uma consequência natural, automática, do crescimento econômico.

A maioria das gestões nem mesmo leva em conta realizar uma política de apoio efetivo à economia solidária. Não dão a devida dimensão da economia solidária, como forma alternativa de produção e de gestão, baseada nos princípios da solidariedade, democracia e associativismo.

Registre-se que as incubadoras públicas de empreendimentos econômicos solidários têm se mostrado excelentes alternativas de apoio a este público socialmente excluído, principalmente por se tratarem de espaços físicos de acolhimento e assessoria aos empreendimentos da economia solidária.

Isto, desde o processo de incubação, organização, consolidação e sustentabilidade de empreendimentos econômicos solidários por meio de capacitação técnica, tecnológica e profissional.

Encontramo-nos no grupo dos que consideram a estruturação e execução das políticas em relação ao trabalho, renda, empreendedorismo e economia solidária como fundamentais para promover a ampliação de oportunidades e inclusão social, bem como para pôr luz e movimentar pelo menos metade do PIB de cada município.

É nesta “outra metade da economia” que estão as pequenas empresas, os estabelecimentos informais, os empreendimentos solidários, os empreendedores individuais etc.

c) Papel da Inovação, Ciência e Tecnologia

A terceira diferenciação entre as gestões reside na ênfase que cada uma delas dá ao peso da inovação, ciência e tecnologia na sua estratégia de desenvolvimento, e o papel de protagonismo da gestão pública na articulação de atores e instituições públicas desta área.

De um lado, há gestões que, embora não explicitem, atuam, na prática, como se o tema da inovação, ciência e tecnologia fosse assunto apenas da empresa, das universidades e centros de pesquisa. Não haveria propriamente um protagonismo por parte do poder público local. Há ainda gestões que consideram que este tema compete apenas ao âmbito da União e dos Estados, dado que os principais instrumentos de apoio à inovação, ciência e tecnologia (incentivos, financiamento, regulamentações etc) encontram-se naquelas outras esferas de governo.

Outro grupo, no qual nos inserimos, acredita no papel da gestão pública também aqui como articuladora de frações cujo trabalho conjunto não é tradição no Brasil. Caberia ao poder público local servir comobroker (uma espécie de quebrador de gelo) e aproximar atores e instituições da área, de forma a emergir projetos conjuntos. Estas

gestões estão mais próximas do chamado modelo de “tríplice hélice”, que articula em um mesmo projeto o Poder público, as universidades e o setor produtivo (empresariado/sindicatos de trabalhadores). Em nossa visão, não resta dúvida de que este segundo caminho é o mais correto e frutífero em termos de políticas públicas.

d) Papel do diálogo e da participação social

A quarta métrica, diz respeito à valorização do diálogo social e da participação dos diferentes atores e instituições públicas e privadas na construção e implementação das políticas públicas. Muitas gestões elaboram e implementam políticas de desenvolvimento baseadas em olhares tecnocráticos, que definem prioridades e distribuição de recursos sem praticamente ouvir as partes envolvidas e sem a obtenção de consensos mínimos em torno dos projetos.

Estamos entre aqueles que veem a participação e o diálogo social como essenciais para a definição das melhores escolhas e rotas a serem tomadas. Isto significa construir, valorizar e apoiar espaços de diálogo como Plano Plurianual Participativo, Orçamento Participativo, conselhos, fóruns, Arranjos Produtivos Locais etc.

A partir destes espaços de diálogo, emergem políticas articuladas em conjunto com representações empresariais, sindicatos de trabalhadores, universidades, entidades da sociedade civil como o Dieese, bem como entidades e instituições representativas dos diferentes territórios da cidade (subprefeituras, associações comerciais e industriais, igrejas, entre outras).

Um novo modelo de desenvolvimento e de gestão

Diante dessas quatro métricas anteriormente apontadas, cabe, pois, sintetizar com clareza nossa concepção em relação às políticas de desenvolvimento municipal, local e regional. Estas políticas devem, a nosso ver: a) ser proativas e não apenas deixar ao mercado a condução do processo; b) elaborar e implementar políticas ativas em relação à geração de trabalho, renda, empreendedorismo e economia solidária; c) ter como uma das prioridades o tema da inovação, ciência e tecnologia, em função da conexão deste tema com todas as cadeias produtivas e com a geração de emprego e renda qualificado, bem como o incremento da competitividade local; d) ser construídas e implementadas em diálogo com os distintos agentes econômicos.

Este tipo de visão de desenvolvimento – que valoriza políticas públicas ativas na geração de empregos, renda, empreendedorismo e economia solidária, aliado à distribuição de renda, participação e democratização das relações de trabalho – norteia e norteou as políticas de desenvolvimento conduzidas pelos autores deste artigo, a partir das diretrizes ditadas pelos prefeitos de ambas as cidades, respectivamente em São Paulo e São Bernardo.

Desta forma, um dos autores deste artigo conduziu a secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo de São Bernardo entre janeiro de 2009 e julho de 2015. Por conseguinte, participou das duas gestões do prefeito Luiz Marinho (PT). A análise detalhada da política de desenvolvimento econômico implementada no período encontra-se no livro intitulado “A Cidade Desenvolvimentista: crescimento e diálogo social em São Bernardo do Campo entre 2009 e 2015”. Esta publicação, recém lançada pela editora da Fundação Perseu Abramo, é de autoria de Jefferson José da Conceição, Roberto Vital, Nilza de Oliveira e Jeroen Klink. A publicação está disponível na íntegra, gratuitamente, [no site da editora](#). O outro autor deste artigo

conduz a política de desenvolvimento no município de São Paulo, a maior cidade da América Latina e uma das cidades globais.

Jefferson José da Conceição é Prof. Dr. da USCS (Universidade Municipal de São Caetano do Sul) e diretor técnico da Agência São Paulo de Desenvolvimento (ADE SAMPA) desde 5 de fevereiro de 2016. Foi o secretário de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo de São Bernardo entre janeiro de 2009 e julho de 2015 e superintendente do SBCPrev entre agosto de 2015 e fevereiro de 2016.

Artur Henrique da Silva Santos é Secretário Municipal do Desenvolvimento, Trabalho, Empreendedorismo e Segurança Alimentar e Nutricional da Cidade de São Paulo.

Este artigo é uma versão ajustada de artigo que publicamos na revista Teoria e Debate, da Fundação Perseu Abramo, em 23 de fevereiro de 2016.