

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS**

GOVERNOS LOCAIS E POLÍTICAS DE PROMOÇÃO ECONÔMICA

**UMA ANÁLISE DA PROMOÇÃO ECONÔMICA NOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM POPULAÇÃO ACIMA DE 50 MIL HABITANTES**

RICHARDSON L. MOURA CÂMARA

NATAL/ RN, DEZEMBRO DE 2013.

RICHARDSON L. M. CÂMARA

**GOVERNOS LOCAIS E
POLÍTICAS DE PROMOÇÃO ECONÔMICA**

**Uma análise da promoção econômica nos municípios brasileiros
com população acima de 50 mil habitantes**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais, do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, para obtenção do título de Mestre em Estudos Urbanos e Regionais.

Linha de pesquisa: Estado e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Alan Daniel Freire de Lacerda

Natal, dezembro de 2013.

Catálogo da Publicação na Fonte
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCHLA)

Câmara, Richardson Leonardi Moura da.

Governos locais e políticas de promoção econômica: uma análise da promoção econômica nos municípios brasileiros com população acima de 50 mil habitantes / Richardson Leonardi Moura da Câmara. – 2013.

83 f.: il. -

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais, 2013.

Orientador: Prof. Dr. Alan Daniel Freire de Lacerda.

1. Política econômica. 2. Desenvolvimento econômico - Brasil. 3. Administração municipal. I. Lacerda, Alan Daniel Freire de. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BSE-CCHLA

CDU 338.1(81)

**GOVERNOS LOCAIS E
POLÍTICAS DE PROMOÇÃO ECONÔMICA**
**Uma análise da promoção econômica nos municípios brasileiros
com população acima de 50 mil habitantes**

Richardson L. M. Câmara

ESTA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO FOI JULGADA
ADEQUADA E APROVADA EM SUA FORMA FINAL

Prof. Dr. Alan Daniel Freire de Lacerda
Orientador

Prof. Dr. Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva
Coordenador do PPEUR

BANCA DE DEFESA

Prof^a. Dra. Sandra Cristina Gomes
Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais/ UFRN

Prof. Dr. Leonardo Andrade Rocha
Departamento de Agrotecnologia e Ciências Sociais/ UFRSA

Dezembro/ 2013.

Dedico à minha família.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, ao apoio institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, especialmente, à equipe de professores do Departamento de Políticas Públicas, por ter acreditado na proposta de pesquisa apresentada por mim a este departamento. Agradeço ao Professor, Alan Daniel Freire Lacerda, orientador deste trabalho, por ter apostado comigo na viabilização deste projeto. Não posso deixar de agradecer também a professora Maria do Livramento Miranda Clementino, grande incentivadora, onde tudo começou.

Aos professores com quem mantive uma interlocução bastante estimulante intelectualmente ao longo dos cursos, no Departamento de Políticas Públicas, Fernando Bastos, Alexsandro Ferreira, Wagner Molina, Flavio Henrique M. Freire, Fábio Fonseca, Fernando Cruz. Também sou grato aos professores da banca, João Bosco Araujo da Costa (PPGCS-UFRN), Sandra Gomes (PPEUR-UFRN) e Leonardo Andrade Rocha (UFERSA), pelo apoio teórico e empírico ao longo do trabalho na qualificação e defesa, respectivamente.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela base institucional e financeira que me possibilitou conseguir o objetivo almejado. Torna-se digno de registro a importância da instituição na formação de pesquisadores, de grupos de pesquisa no país e na melhoria significativa do nível dos cursos de pós-graduação.

Ao apoio técnico durante a coleta de dados, do pessoal do Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal/RN, do IBGE, do IPEA e da Fundação João Pinheiro.

Aos funcionários e amigos que fiz no departamento, Rosângela, Daniele e Sara Raquel. Agradeço aos jovens colegas do grupo de pesquisa do Observatório das Metrópoles sob a coordenação da Prof^a. Maria do Livramento M. Clementino, pelo apoio e agradável convivência ao longo desse período. Agradeço a todos os amigos que fiz nesses dois anos de pesquisa seja eles do departamento ou não, a todos, sem exceção, pela amizade, parceria e pelos longos e intensos momentos de alegria.

Aos meus pais, Domingos e Janete, irmãos e familiares, serei grato por todos os dias da minha vida. A minha mulher, Aline, pela atenção, amor e carinho, sou-lhe profundamente grato.

A todos que me apoiaram e acreditaram nesse trabalho.

RESUMO

Este trabalho analisa a política de promoção econômica nos municípios brasileiros de médio e grande porte (com população acima de 50.000 habitantes). O objetivo da pesquisa é lançar luz no debate sobre o desenvolvimento regional e municipal, apresentando hipóteses recentes da literatura. De forma complementar, tem-se por objetivo específico a discussão dos resultados da Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios - PIM, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em dois levantamentos realizados junto aos municípios brasileiros (1999 e 2009). Analisa os instrumentos de promoção econômica utilizados pelos municípios e a influência de algumas variáveis de desenvolvimento, como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o Produto Interno Bruto Municipal (PIBM). A pesquisa mostra que fatores como o IDHM e do PIBM tem influência significativa sobre a promoção econômica dos municípios e devem ser levados em conta na definição das estratégias locais de desenvolvimento.

Palavras-chave: desenvolvimento econômico, desenvolvimento econômico regional, descentralização, políticas públicas, governos locais.

ABSTRACT

This work aims to analyze the policy of economic promotion in the Brazilian cities of medium and great size (with population above of 50.000 hab.). The objective of the research is to launch light in the debate on the regional and municipal development, presenting the recent hypotheses supplied by literature. Of complementary form, had for specific objective presents the results of the Research of Basic Information of Cities - PIM, of Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), in two surveys carried through together to the Brazilian local governments (1999 and 2009). It analyzes the instruments of economic promotion used by local governments and the influence of the development variables, as the Local Human Index of Development (HID-L) and the Local Gross Domestic Product (GDP-L). The research sample that factors as HID-L and GDP-L has significant influence in economic promotion of cities and must be taken in account in the definition of the local strategies of development.

Key-words: economic development, regional economic development, public policy, local governments, decentralization

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1: Proporção de municípios da amostra com o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.52
- Figura 2: Proporção de municípios da amostra que fazem parte do Programa Nacional de Qualificação (PNQ), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.....53
- Figura 3: Proporção de municípios da amostra que apresentaram conjuntamente algum incentivo para implantação de atividades econômicas e fazem parte do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.....54
- Figura 4: Proporção de municípios que apresentaram conjuntamente algum incentivo para implantação de atividades econômicas e o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e IDH médio e alto (maior que .700), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.....55
- Figura 5: Proporção de municípios da amostra que apresentaram conjuntamente algum incentivo para implantação de atividades econômicas e fazem parte do Programa Nacional de Qualificação (PNQ), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.....56
- Figura 6: Proporção de municípios da amostra que apresentaram conjuntamente incentivos para implantação de atividades econômicas e o Programa Nacional de Qualificação (PNQ) e com o IDH médio e alto (maior que .700), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.....57
- Figura 7: Proporção de municípios da amostra com incentivos para implantação de atividades econômicas e PIBM alto (acima de R\$ 1 bi), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.....60
- Figura 8: Desempenho das variáveis INC e IDH, 1999-2000 (variável dependente ajustada: INC99).....70
- Figura 9: Desempenho das variáveis INC e PIB, 1999 – 2009 (variável dependente ajustada: INC99).....71
-

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Proporção de municípios da amostra com Incentivos Fiscais (isenção de IPTU, ISS), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.....	58
Tabela 2: Proporção de municípios da amostra com Incentivos Não-Fiscais (doação de terras, infraestrutura, distrito industrial, outros incentivos), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.....	59
Tabela 3: Construção de indicadores de promoção econômica/ Análise fatorial dos componentes principais (1999 – 2009).....	68
Tabela 4: Desempenho das variáveis INC99 e IDH2000/ Modelo de regressão (variável dependente INC99).....	71
Tabela 5: Desempenho das variáveis INC99 e PIB2009/ Modelo de regressão (variável dependente INC 99).....	72

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Proporção de municípios com incentivos para atrair a implantação de atividades econômicas, segundo as Grandes Regiões - 1999/2009.....	50
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASTER – Associação S T Emilia Romagna (ITA)
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF – Caixa Econômica Federal
CITER – Centro Tecnológico* Emilia Romagna
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador
ERVET – Autoridade Regional para o Desenvolvimento Econômico
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
GTZ – German Technical Corporation
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
ICMS – Imposto sobre Mercadorias
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPTU – Imposto Territorial e Predial Urbano
ISS – Imposto sobre Serviços
MPE – Média e Pequena Empresa
MTB – Ministério do Trabalho
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCCP – Programa de Crédito Produtivo Popular
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PLANFOR – Plano Nacional de Formação Profissional
PROCERA – Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária
PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SACTES – Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social

SEBRAE – Serviço de Apoio a Pequena e Média Empresa

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESC – Serviço Social do Comércio

SESI– Serviço Social da Indústria

SIC/CE - Secretaria da Indústria e Comércio do estado do Ceará

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SPRINT – Sistema Prato de Inovação Tecnológica

USAID – United States Agency for International Development

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 01: GOVERNOS E ESTRATÉGIAS DE PROMOÇÃO ECONÔMICA LOCAL: uma breve revisão da literatura.....	16
1.1. O papel da sinergia Estado-Sociedade na promoção do desenvolvimento.....	26
CAPÍTULO 02: O CONCEITO DE PROMOÇÃO ECONOMICA LOCAL.....	35
CAPÍTULO 03: MEDINDO A PROMOÇÃO ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: uma análise das cidades médias e de grande porte.....	44
CAPÍTULO 04: CRIANDO INDICADORES DE PROMOÇÃO ECONÔMICA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS DE MÉDIO E DE GRANDE PORTE.....	64
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	78

APÊNDICE

INTRODUÇÃO

Nos anos recentes, uma maior atenção tem sido dada, tanto por parte das instituições de financiamento (BID, Banco Mundial), quanto do meio acadêmico, para a compreensão da dinâmica da promoção econômica local. Para a maioria dos países, a promoção econômica local tem sido vista como um mecanismo essencial do desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida das populações. No Brasil, o interesse e a admiração da literatura especializada, pelos chamados *novos arranjos produtivos locais, clusters, distritos industriais*, tem sido crescente, visto o número considerável de publicações sobre o assunto, seja elas acadêmicas ou não. Isso se deve a vários fatores, como a maior disponibilidade de dados, nas últimas décadas, sobre as políticas públicas locais, até as mudanças recentes na política de administração dos recursos públicos de nível federal que levaram a uma maior responsabilização dos governos locais, em particular, dos municípios, no que se refere a sua participação relativa nas receitas, quanto na descentralização de serviços públicos essenciais, como a educação, a saúde, a assistência social, entre outras.

O contexto do trabalho é a descentralização político-administrativa brasileira, que deu novos poderes aos governos locais. Com a nova Constituição de 1988, os governos subnacionais no Brasil, particularmente, os municípios, passaram a ter uma maior autonomia sobre recursos financeiros, administrativos e atribuições, assumindo grande parte das funções de gestão do Estado. Um extenso programa de descentralização tem sido implementado no país, nos últimos vinte anos, particularmente na área de políticas sociais transferidas para os estados e municípios, com avanços nos índices de desenvolvimento do país, embora ainda com resultados diferenciados entre os municípios no Brasil. O processo de descentralização que se desenvolve, a partir dos anos 1990, no Brasil, se apoiou, segundo a literatura, basicamente, em dois paradigmas fundamentais: na alocação descentralizada dos recursos federais e na introdução de princípios de mercado nos serviços oferecidos pelo Estado (ARRETCHE, 2000). O processo de descentralização política e administrativa no Brasil tem colocado a esfera local como um dos principais agentes do desenvolvimento econômico.

A redefinição do papel do Estado como indutor do desenvolvimento, no final do século XX, tem sido acompanhada por transformações econômicas, em escala global, e por um conjunto de reformas institucionais descentralizatórias, que levaram os governos locais, a ocupar um papel de protagonista no desenvolvimento econômico e social. No campo do planejamento governamental, o que vemos recentemente, é que os governos subnacionais se

encontram - mesmo em épocas de incerteza econômica global - em constante disputa por investimentos para dinamizar a economia local¹.

Conforme destaca Oliveira (2010),

A disputa global por capitais produtivos rapidamente se transferiu da esfera nacional para as esferas de governos subnacionais, seja em razão da disseminação de novos aportes teóricos, seja pela pressão exercida pelo declínio nos repasses dos governos federais para os demais níveis de governo. A adoção de mecanismos e incentivos destinados à promoção econômica local se tornou um tema central na agenda política, com reflexos sobre a macroeconomia nacional e interesse especial pelos territórios que se tornaram objeto, nas últimas décadas, de altos investimentos públicos e privados. (OLIVEIRA, 2010, p.260).

O autor destaca ainda que a estratégia de promoção econômica do território, em nível global, tem apresentado similaridades ao planejamento dos grandes projetos urbanos, seja: a) na atração de investimentos; b) na alavancagem do setor de serviços; c) em ações urbanas pontuais e; d) no acionamento das parcerias público-privadas. Para o autor, a atração de investimentos externos tem sido percebida como uma estratégia deliberada de crescimento econômico e social, calcada no arcabouço teórico que sustenta que a concentração de investimentos nas cidades produzirá efeitos de transbordamento para o restante do país (OLIVEIRA, 2010, p. 260).

Vale lembrar que esse processo ainda se apresenta bastante heterogêneo. Particularmente, na América Latina, a desigualdade nas condições de desenvolvimento econômico e social (envolvendo os recursos humanos, naturais e tecnológicos) nos territórios tem sido um tema central da agenda do planejamento governamental. A concentração da população em poucos territórios não tem retrocedido, as estruturas econômicas mostraram uma tendência à polarização em algumas regiões, onde a convergência regional não tem avançado (CEPAL, 2009). No Brasil, a partir da Constituição de 1988 e de forma mais

¹ “O novo paradigma do planejamento urbano e estratégico para os gestores públicos tem estabelecido que o crescimento econômico das cidades somente poderá ser alcançado através de uma inserção vantajosa na economia globalizada. Com isso a reestruturação urbana transformou-se em uma prioridade da agenda governamental, seja nos países centrais como nos países em desenvolvimento. Os efeitos benéficos de grandes projetos não seriam passageiros, mas se desdobrariam com o tempo. Na fase inicial, a valorização resultante de espaços degradados atrairia investimentos, gerando rebatimentos imediatos sobre o emprego e a renda. Superada a fase inicial do projeto, a reconfiguração urbana abriria caminho para o surgimento de novas atividades econômicas, especialmente no Terciário Moderno (serviços financeiros, design e marketing, etc.) atraindo mão de obra qualificada, realimentando os fluxos monetários e ampliando o mercado consumidor. Ou seja, os investimentos em grandes projetos urbanos seriam um suporte à atividade econômica” (OLIVEIRA, 2010, p. 260).

intensa a partir dos anos 2000, um amplo consenso tem se formado sobre a questão da desigualdade social, traduzido em um conjunto de políticas e instrumentos concretos e materializados na forte ampliação dos gastos sociais em todas as esferas de governo, invertendo assim uma lógica histórica de concentração do dinamismo econômico, no sentido de combinar crescimento econômico com equidade social. Posto dessa forma, o desdobramento desse processo, é verificar os resultados das políticas públicas destinadas à viabilização dessas ações. Compreender a dinâmica do desenvolvimento local tornou-se uma questão fundamental do planejamento governamental no sentido de definir uma intervenção mais adequada nos governos municipais para o desenvolvimento de seus territórios.

Esse estudo procura analisar a política da promoção econômica nos municípios brasileiros de médio e grande porte (com população acima de 50.000 hab.). Pretende lançar luz sobre o debate apresentando algumas hipóteses da literatura sobre o desempenho institucional dos governos na política de promoção econômica. De forma complementar, tem-se por objetivo específico a discussão dos resultados da Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios - PIM, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em dois levantamentos realizados junto às prefeituras brasileiras (1999 e 2009). Analisa os instrumentos de promoção econômica utilizados pelos municípios e a influência de algumas variáveis de desenvolvimento, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Produto Interno Bruto Municipal (PIB-M).

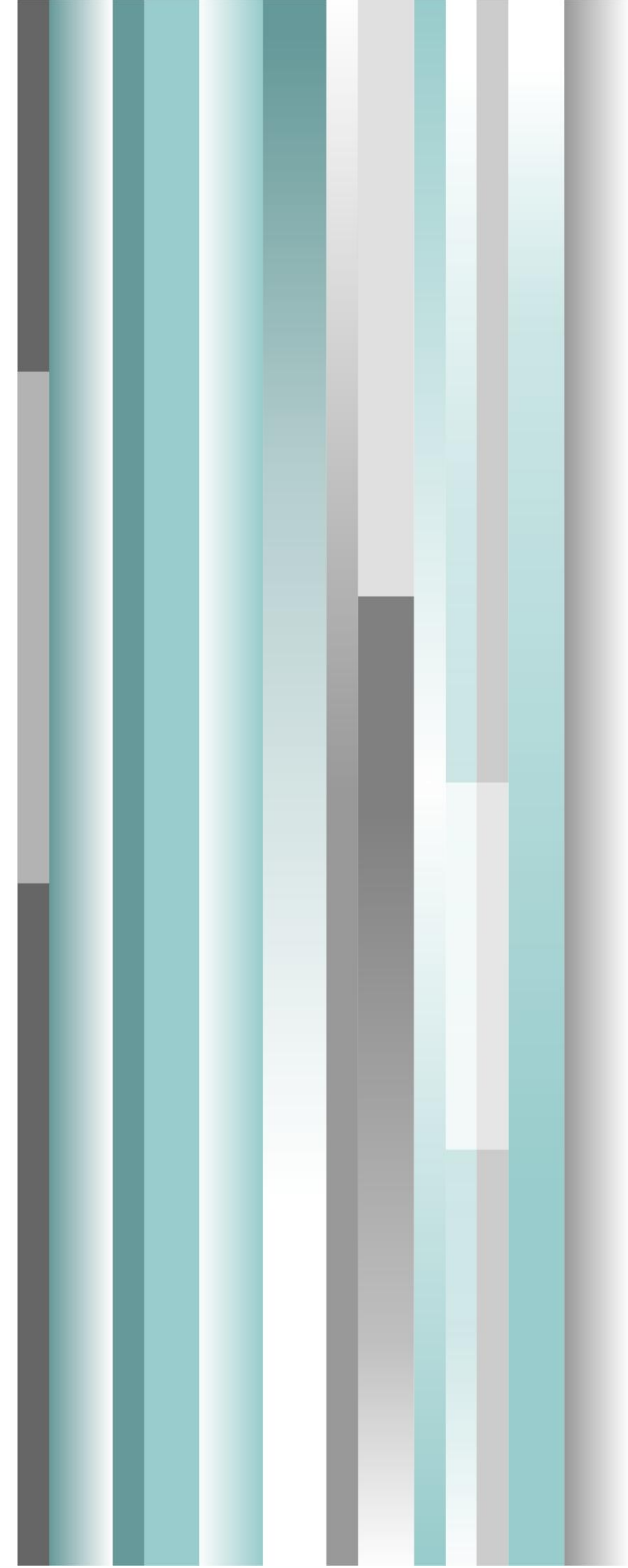
Algumas questões de pesquisa que tem orientado o trabalho, devem ser destacadas: Há diferença no desempenho da promoção econômica entre os municípios brasileiros? Que padrões de desempenho podem ser encontrados? Qual o impacto das variáveis de desenvolvimento socioeconômico (PIB e IDH) na dinâmica da promoção econômica dos governos municipais?

Para dar conta do problema de estudo, foi levantada a bibliografia mais recente sobre o assunto, representada na literatura, pelo *novo institucionalismo*. Para vários teóricos, nos últimos anos, o novo institucionalismo tem deslocado sua agenda de pesquisa em política comparada para o nível subnacional, no sentido de avaliar o impacto das variáveis político-institucionais e econômicas na explicação de padrões de desempenho diferenciado das novas instituições, sob a descentralização (PUTNAM, 1993; LOCKE, 1995; TENDLER, 1997, EVANS, 1995; 1996, NORTH 1990; 1993, ARTHUR, 2000). O estudo das instituições, no âmbito *subnacional*, apesar da significativa e intensa produção intelectual na Europa e nos

Estados Unidos, ainda tem sido uma temática ainda recente no Brasil². Após o livro de Robert Putnam, *Making Democracy Work* (1993), esse movimento teórico tem se acentuado, evidenciado com frequência pela literatura especializada nos governos locais no Brasil (ALMEIDA,1995; ARRETCHE, 1998; MARQUES,1997; 1999).

O conteúdo da dissertação está dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo trata da orientação teórico-metodológica do trabalho, recuperando a literatura do novo institucionalismo. Um ponto fundamental para o avanço da pesquisa se refere à própria definição da promoção econômica local. Muitas vezes, temos visto uma variedade de conceitos e abordagens que muitas vezes se confundem com a própria noção de desenvolvimento. Detalharemos o conceito no segundo capítulo. O terceiro capítulo faz uma análise descritiva das políticas de promoção econômica dos municípios, com base no levantamento do IBGE. O quarto capítulo analisa o desempenho dos governos nos municípios selecionados (n=231), a partir da pesquisa do IBGE, em 1999 e 2009. Por fim, o trabalho realiza uma breve conclusão sistematizando resultados e apontando novos direcionamentos para o estudo da promoção econômica nos municípios brasileiros.

²É notória a produção acadêmica sobre descentralização brasileira, principalmente dos estudos ligados ao desenvolvimento, que leem o processo, a partir do plano nacional. Poucos, porém tem sido os estudos que focalizam as políticas públicas locais que estão surgindo no país, nos últimos anos. Um dos casos ignorados pela literatura tem sido a promoção econômica local. Melo (1999) está correto quando avalia que o campo do estudo das políticas públicas, no Brasil, ainda é institucionalmente incipiente. “Do ponto de vista do campo de estudo de políticas públicas, diferentemente dos EUA e da Europa, a institucionalização ainda é bastante incipiente no Brasil, e sua genealogia intelectual (...) é relativamente curta” (MELO,1999 apud SOUZA, 2000).



CAPÍTULO 01

GOVERNOS E ESTRATÉGIAS DE PROMOÇÃO ECONÔMICA LOCAL: UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA



Boa parte da literatura sobre desenvolvimento tem deslocado, nos últimos anos, sua agenda de pesquisas da escala nacional para a escala local, seguido pela redescoberta internacional das pesquisas sobre experiências de descentralização e democratização nos vários países. A emergência de novas formas de coordenação regional, evidenciada pela literatura sobre os distritos industriais, APLs (arranjos produtivos locais) e outras experiências de formações econômicas flexíveis (LOCKE, 1995; PYKE, BECATTINI, SEGENBERGER, 1990; PIORE E SABEL, 1984, HUMPHREY, 1995; HUMPHREY & SCHIMITZ, 1996)³, se adensou na última década no século passado e trouxe para o primeiro plano de discussão um problema crucial para economistas e cientistas políticos do desenvolvimento: o desenvolvimento econômico local.

Na diversidade de concepções e de práticas de desenvolvimento econômico local tem recebido a atenção de estudiosos, principalmente, as experiências e iniciativas que envolvem a pequena escala, parceria e qualidade e inovação. Piore e Sabel (1984), em uma obra bastante conhecida⁴, apontaram numerosos exemplos, no Centro-Norte da Itália, de experiências de *especialização flexível*, caracterizadas por uma estrutura peculiarmente produtiva, tecnologicamente adiantada e capaz de competir com êxito no mercado internacional, durante as décadas de 1970 e 1980, conhecidas como a Terceira Itália.

O dinamismo econômico dos distritos industriais na região da Terceira Itália não se adensou para as demais regiões e difere do notável desenvolvimento industrial ocorrido no triângulo nortista formado por Gênova, Milão e Turim ou da experiência de subdesenvolvimento no sul italiano. A prosperidade econômica e estabilidade institucional da Terceira Itália subsistem de uma estrutura econômica peculiarmente produtiva formada por agentes econômicos que prestam assistência administrativa, apoio técnico e financeiro, bem como do apoio dos governos locais que propiciam a infraestrutura a serviços sociais indispensáveis e instrumentos de política industrial para as pequenas empresas, como treinamento profissional, creches, parques industriais, serviços estatísticos e de informação sobre mercados de exportação e tendências mundiais da moda, etc. (BRUSCO,1982). Um exemplo notável desse desenvolvimento é a região de Emilia Romagna (centro-norte italiano), que durante as décadas de 1970 e 1980, tornou-se uma das economias mais dinâmicas do mundo, e que esteve em vias de se tornar a região mais rica e adiantada da Itália e da Europa (PUTNAM,1997).

³ Ver Richard Locke,1995; F. Pyke, G. Becattini, W. Segenberger,1990; Piore e Sabel,1984, Humphrey, 1995; Humphrey and Schimitz,1996, assim como, os estudos citados nessas obras.

⁴ Piore and Sabel, *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. New York, Basic Books, 1984.

O exemplo da Terceira Itália inspirou diversas experiências semelhantes em países centrais e em desenvolvimento. É o caso de experiências de distritos industriais difundidos pela Europa como Oyonnax na França, Jutland na Dinamarca, Baden-Württemberg na Alemanha, Sma^oland na Suécia, o Vale do Silício⁵ nos arredores de Los Angeles nos Estados Unidos, Cambridge na Inglaterra, enquanto modelos de desenvolvimento que combinam eficiência econômica com elevados padrões de emprego. A experiência dos países centrais inspiraram modelos de promoção econômica em países em desenvolvimento, a exemplo do rápido crescimento econômico no Leste Asiático (AMSDEM, 1989), da relação de sinergia Estado-sociedade no estado de Kerala na Índia (HELLER, 1996) e particularmente no Brasil, onde um conjunto de experiências de descentralização econômica surgiu nos últimos anos, no sul do país, com o Vale dos Sinos no Rio Grande do Sul (SCHMITZ, 1991), do polo têxtil Santa Catarina (RAUD, 1999) ou ainda nas melhores práticas de governo conduzidas por agentes públicos no Nordeste do Brasil, particularmente no estado do Ceará (TENDLER, 1997).

Tais experiências descentralizadas de promoção econômica despertaram o interesse de estudiosos da economia política do desenvolvimento. A maior parte desses estudos tem se preocupado em responder as seguintes questões de pesquisa: “Porque algumas experiências de desenvolvimento local são exitosas e outras não”? Quais são as condições que explicam o desempenho diferenciado dos governos na promoção do desenvolvimento local?

Na análise do desempenho dos governos, sob a descentralização, a vertente teórica do *novo institucionalismo*⁶ pode ser dividida sob duas perspectivas de análise. A primeira abordagem de natureza *sociológica*. De acordo com essa abordagem, o capital social, aqui entendido como as relações de reciprocidade e confiança entre os agentes sociais, seria um fator importante para o desenvolvimento e prosperidade econômica (HUMPHREY & SCHMITZ, 1996; FUKUYAMA, 1995) e para o funcionamento do bom governo e da governança (PUTNAM, 1993; BRAITHWAITE & LEVI, 1998). Para essa literatura, o capital social é um produto de longo prazo de padrões históricos de associativismo, compromisso cívico e interações extra familiares para solucionar problemas que requerem engajamento

⁵Nos Estados Unidos, um dos mais famosos casos de crescimento das PMEs impulsionado pelas compras governamentais é o *Vale do Silício (Silicon Valley)*, que designa uma rede de pequenas empresas, fabricantes de semicondutores, localizadas na Califórnia e o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, onde a demanda sofisticada do governo desempenhou um papel importante na indução do crescimento e da competitividade internacional. (Humphrey & Schmitz, 1994, p. 1861)

⁶ A abordagem do novo institucionalismo difere do institucionalismo clássico. Para maiores detalhes ver: Hall, A., & Taylor, C. R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms* *, p. 936–957.

coletivo. (...) Devido a suas diferentes histórias, algumas sociedades seriam culturalmente mais dispostas à associação e à confiança do que outras (LOCKE, 2001).

A abordagem sobre capital social ficou mais conhecida a partir do livro de R. Putnam (1993), *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italia*, que analisou a experiência de descentralização italiana, a partir dos anos 1970. Após pesquisar por quase duas décadas a dinâmica dos novos governos regionais na Itália, Putnam argumentou que o contexto social e a história condicionam o desempenho das instituições. Para testar a sua hipótese de existência de uma forte correlação positiva entre desempenho institucional e civismo entre as regiões italianas, Putnam desenvolveu um índice de tradição cívica para analisar as regiões do norte e sul italiano. Segundo o argumento de Putnam (1993), a emergência de instituições democráticas e desenvolvimento no norte da Itália estiveram inteiramente ligados à sua longa tradição de organização cívica. Fatores ligados ao associativismo, como a confiança e cooperação entre atores sociais, contribuíram para melhorar a qualidade da governança e manter a prosperidade econômica da região. No Sul, a trajetória de práticas clientelistas teria suprimido todo o esforço de organização da sociedade civil. Para o autor, a rara experiência de cooperação e organização cívica no sul tem sido o principal obstáculo encontrado pelos cidadãos para superar os dilemas de ação que requerem soluções coletivas (PUTNAM, 1993, p. 175)⁷.

Para explicar o desempenho institucional dos novos governos regionais, Putnam (1993) utiliza, através de modelos de análise fatorial e regressão estatística, doze indicadores de gestão que podem ser resumidos basicamente em três fatores - a continuidade administrativa; as deliberações e a própria implementação da política. Quando os indicadores de desempenho institucional das regiões foram correlacionados com os índices de comunidade cívica apresentaram índices de correlação altamente relevantes, mesmo que controlados os índices de desenvolvimento econômico (PUTNAM, 1993, p. 225). Quando desagregados para as grandes regiões do norte e do sul da Itália em pequenas unidades estatísticas, encontraram suporte para a sua teoria no nível sub-regional que competência civil está relacionada ao desempenho político (TARROW, 2010, p.238).

A preocupação central nos estudos sobre capital social está em explicar como fatores como confiança, normas e redes, no nível individual, facilitam o trabalho das instituições, incluindo o papel do governo como um todo (HARDIN, 2006). Fukuyama (1995) reforça o

⁷ “Diante de novos problemas que requerem solução coletiva, homens e mulheres de toda a parte vão buscar soluções no passado. Os cidadãos das comunidades cívicas descobrem em sua história exemplos de relações horizontais bem-sucedidas, enquanto os cidadãos das regiões menos cívicas encontram, quando muito, exemplos de suplicação vertical” (Putnam, 1993, p.175).

argumento de Putnam. A partir da perspectiva Schumpeteriana, de eficiência da empresa, Fukuyama, ao analisar o capital social e a confiança como condição para o desenvolvimento, argumenta que nas sociedades em que os atores econômicos conseguem confiar nas pessoas que não são membros familiares e trabalhar de forma coletiva, constroem-se organizações maiores, mais burocráticas e mais eficientes, necessárias à competição nas indústrias modernas de alta tecnologia e crescimento rápido (FUKUYAMA, 1995). Isto explica, segundo o autor, porque algumas sociedades são caracterizadas por estruturas industriais menores, mais tradicionais e menos eficientes, enquanto outras possuem indústrias maiores, com mais capital e tecnologia. (Ibid, 1995).

O capital social, dessa forma, contribuiria para o desenvolvimento das instituições de governo e desempenho da economia. A principal preocupação nesses trabalhos, inclusive o de Putnam, tem como cenário, a correlação entre o possível declínio da efetividade dos governos e o declínio da confiança generalizada (a tendência a confiar em todos, inclusive nos estrangeiros) e a confiança no governo nas últimas décadas nos Estados Unidos (BREHM E RAHN 1997 apud HARDIN, 2006, p.92). Fukuyama (1995) também analisa as diferenças inter-regionais na confiança pública e performance econômica, confirmando tal hipótese (HARDIN,2006, p.92).

Hardin (2006) contraria essa visão argumentando que o capital social é um meio e não um fim, como afirma Putnam. O autor argumenta que o capital social tem sido altamente mutável ao longo da história e que pode ser utilizado por qualquer organização como um meio e não como fim. Utiliza como exemplo, a atuação do Estado para bloquear ou suprimir o capital social, como no governo chinês em 1989 que usou o capital social da democratização para depois suprimir o movimento democrático emergente, melhorar a eficiência das empresas e atingir o desenvolvimento econômico do país. Nesse sentido, o capital social organizacional, institucional e redes podem ser utilizados como recursos para atingir objetivos e para cooperação, mesmo em contextos nos quais em que não há confiança (HARDIN, 2006, p. 92).

Para Hardin (2006) o capital social não tem valência normativa. Segundo o autor, a literatura sobre capital social tem focado exclusivamente nos aspectos positivos da vida comunitária. E cita como exemplos de grupos, o partido Nazista e o *Ku Klux Kan* que embora possuam um substancial capital social, mas apresentam resultados extremamente adversos e orientados à exclusão social, por exemplo. (HARDIN, 2006, p. 97)

Tarrow, crítico do estudo de Putnam, argumenta que a análise de Putnam é fortemente determinista: apenas as regiões dotadas da cultura do associativismo teriam potencial para

desenvolver instituições democráticas, transparentes, ágeis e participativas. As demais regiões estariam condenadas ao fracasso do atraso econômico e da desestabilidade política (TARROW,1996). Outros autores vão criticar esse argumento, afirmando que o fator cultural em si não é suficiente para explicar o desenvolvimento e que outros fatores devem ser levados em conta, entre eles o papel do Estado (Ibid,1996). Trato desse tema um pouco mais adiante.

A segunda vertente teórica do novo institucionalismo vem da *economia*. Mais conhecida como a abordagem da escolha racional, difere da literatura anterior - centrada nos aspectos mais sociológicos, históricos e culturais - e aponta como fatores de cooperação dos agentes econômicos que visam o crescimento econômico, a racionalidade centrada no auto interesse e no cálculo dos custos e benefícios de atores maximizadores de utilidade. Essa abordagem recupera o conceito de competição, da abordagem neoclássica da economia, porém levando em conta os mecanismos institucionais que dão estrutura e organizam o ambiente no qual se dão as relações econômicas entre os agentes. De acordo com essa literatura, os atores sociais auto interessados descobrem ser vantajoso cooperar uns com os outros, orientados de forma similar, quando suas interações são repetidas, quando possuem informações completas a respeito do seu desempenho passado e quando há um número pequeno de atores (AXEROLD, 1984).

Os estudos da abordagem racional seguem uma longa tradição na economia, em temas centrados no autointeresse e do cálculo dos custos e benefícios dos atores racionais na promoção de algum comportamento cooperativo⁸. A questão central nesse tipo de abordagem é: “Como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos e como elas persistem no tempo”? Segundo a formulação básica dessa visão, o comportamento dos atores é instrumental e baseado em uma racionalidade limitada. Tais estudos assumem que o indivíduo procura maximizar a realização de um conjunto de objetivos em função de uma dada preferência e ao fazê-lo, se comporta estrategicamente, o que significa dizer que ele vai analisar as opções possíveis e selecionar aquelas que lhe conferem o benefício máximo (Ibid, 1984).

Seguindo o mesmo raciocínio, é por meio das ações dos indivíduos que as instituições alteram seus resultados políticos. As instituições alteram o comportamento individual por prover aos atores maior grau de previsibilidade sobre o comportamento presente e futuro dos demais atores. Mais especificamente, as instituições fornecem informações relevantes para o comportamento dos demais atores, bem como sobre mecanismos de acordo, penalidades por

⁸ Um exemplo dessa abordagem são os estudos que tratam do dilema da ação coletiva (OSTROM,1993; ELSTER, 1990; OLSON,1990).

deserção e assim por diante. O ponto principal dessa análise é que “as instituições atuam sobre a ação individual, alterando as expectativas que um ator tem sobre as ações que os demais atores possam ter em resposta, simultaneamente sobre sua própria ação” (HALL & TAYLOR, 1996).

Um estudo clássico do novo institucionalismo é o trabalho de Douglass North (1990) “*Institutions, institutional change and economic performance*”. Nesse trabalho, o autor procura evidenciar as razões que explicam as diferenças de desempenho econômico entre os países. A hipótese de que o desempenho institucional seriam a causa da diferença de desenvolvimento entre os países, é proeminente em North.

(...) as instituições são “as regras do jogo” na sociedade, ou mais formalmente, os “constrangimentos humanamente inventados que moldam a interação humana”. Consistem de restrições informais - sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta, e regras formais - constituições, leis, direitos de propriedade. Consequentemente as instituições estruturam incentivos para as transações, sejam elas políticas, sociais ou econômicas. (NORTH, 1990, p. 3)

As instituições ocupam, portanto, um papel fundamental na sociedade de reduzir a incerteza da vida diária através da implementação de uma estrutura estável (mas não necessariamente eficiente) para a interação humana. Porém, a estabilidade das instituições não é um processo estático e se encontra em constante mudança,

Mas a estabilidade das instituições não significa que elas não estejam também mudando. A partir de convenções, códigos de conduta e normas de comportamento para a lei instituída, a lei comum e os contratos entre indivíduos, as instituições estão evoluindo e, portanto, continuamente alterando as escolhas disponíveis para nós. (...) As mudanças marginais podem ser lentas que nós temos que se colocar no papel de historiadores para perceber que vivemos em um mundo onde a rapidez das mudanças institucionais são muito aparentes (NORTH, 1990, p. 6).

North (1990) recupera, ao longo do estudo, na análise da história institucional dos governos, o papel das instituições no desempenho das economias nacionais. Como afirma o autor,

(...) ao longo da história, as instituições foram concebidas para criar a ordem e reduzir a incerteza das trocas. Juntamente com os constrangimentos padrões da economia, elas definem o conjunto de escolhas e, portanto, determinam os custos de transação e de produção e, assim como, a rentabilidade e viabilidade do desenvolvimento da atividade econômica. Desenvolvem-se de forma incremental, conectando o passado com o presente e o futuro. (...) Instituições proveem a estrutura de incentivos de uma economia, como tal estrutura evolui, como molda a direção da mudança

econômica para o crescimento, estagnação ou declínio. Seguindo esse argumento, os modelos institucionais tendem a auto-reforçar-se, sejam em situações exitosas ou não (NORTH, 1990, p. 3-4).

O entendimento do processo de crescimento econômico dos países exige, segundo North, uma compreensão anterior do processo evolutivo das instituições, para se estabelecer o elo entre passado, presente e futuro, bem como a estrutura de incentivos necessários para a existência de trocas eficientes ou ineficientes. Ou seja,

As escolhas feitas no presente e no futuro são moldadas no passado. E o passado só se pode fazer inteligível como história da evolução institucional. A mudança institucional influencia a prática da política e molda os caminhos das sociedades, evoluindo através do tempo e a partir daí a chave e o entendimento da mudança histórica (Ibid,1990:3).

Seguindo essa lógica, as causas do atraso dos países periféricos, estariam ligadas a uma estrutura institucional anterior ineficiente ou fracamente assegurada em termos dos contratos e direitos de propriedade não garantidos, gerando altos custos de transação para a atividade produtiva, diferentemente dos países centrais, onde devem ser compreendidas a estrutura institucional que levou ao crescimento da economia e a dinâmica dos processos produtivos a ela subjacentes.

Os países periféricos são pobres porque o arcabouço institucional que definem as compensações (*pay offs*) das atividades políticas e econômicas não encorajam a atividade produtiva. (...) E para os países centrais, não devemos apenas apreciar a importância da estrutura institucional como um todo que tem sido a responsável pelo crescimento da economia, mas de sermos conscientes sobre as consequências das mudanças marginais em andamento que estão continuamente ocorrendo (NORTH,1990, p. 110-111).

North conclui que o processo de criação das instituições é um processo racional, com ponderação de custos e benefícios. Para North, separar o entendimento das regras do jogo da estratégia dos atores é um pré-requisito para se construir uma teoria das instituições. Como conclui o autor,

O propósito das regras é definir o caminho no qual o jogo deve ser jogado. Mas o objetivo de um grupo dentro de um determinado conjunto de regras é ganhar o jogo – pela combinação de habilidades, estratégia e coordenação, por meios justos e às vezes por meios fraudulentos. Modelar as estratégias e habilidades da equipe, assim como o seu desenvolvimento, é um processo diferente de modelar a criação, evolução e consequências das regras (Ibid,1993:6).

Segundo Locke (2001) o estudo de Douglas North reforça o papel importante que as instituições (sejam formais ou informais) ocupam na mitigação dos problemas de ação coletiva associados ao cenário de jogos repetidos e na criação da estabilidade e previsibilidade necessárias para o crescimento econômico. Para Locke, que “a cooperação e o comportamento baseado na confiança – longe de ser um artifício cultural – são uma resposta racional de atores individuais ao conjunto de oportunidades e limitações presentes em seu ambiente.” (LOCKE, 2001, p. 256).

Outra abordagem teórica bem conhecida na ciência política, mas com origem na economia, que segue a mesma linhagem teórica, o *institucionalismo histórico*, tem utilizado o conceito de *dependência de trajetória* para explicar resultados diferenciados na política comparada do desenvolvimento. Conforme essa vertente, os fatores em questão em um determinado momento histórico particular determinam variações nas sequências sociopolíticas, nos resultados de países, regiões e sistemas.

Um interessante artigo no livro de Bryan Arthur (2000) chamado *Urban Systems and Historical Path-Dependence*⁹, nos coloca a seguinte questão: “Se pequenos eventos na história tivessem sido diferentes, o padrão de cidades que nós herdamos seria significativamente diferente? Diferentes “acazos” da história teriam criado uma diferente formação dos centros urbanos daqueles que existem hoje?”.

Levando em conta que as cidades em desenvolvimento se formam no entorno ou dependem de clusters industriais, o autor questiona se o padrão de localização das bases industriais seguem caminhos que dependem da história. Segundo o determinismo econômico, o sucesso do Vale do Silício na Califórnia, EUA, se deve aos efeitos espaciais, como a localização – próxima aos recursos de suprimentos do Pacífico e melhor acesso a aeroportos, a mão de obra qualificada e aos avanços na pesquisa acadêmica de engenharia que nos demais lugares. Nessa perspectiva, os “pequenos eventos” foram substituídos pela “necessidade” inerente ao equilíbrio de forças econômicas espaciais e o Vale do Silício é parte de um resultado inevitável. Na visão da dependência histórica, o Vale do Silício e outras concentrações semelhantes, em grande parte, são vistas como parte de um resultado “aleatório”. Segundo essa abordagem, certos atores chave da indústria – os *Packard, Varians e Shockleys* se instalaram próximo a Universidade de Stanford, nas décadas de 1940 e 1950 e a experiência de mão de obra local e empresas interligadas ajudaram a criar na região de Santa Clara uma localização privilegiada para milhares de empresas que surgiram nos anos

⁹ (ARTHUR, 2000).

seguintes. Se esses primeiros empreendedores tivessem outras predileções, o Vale do Silício poderia muito bem ter ocorrido em qualquer outro lugar. Nesse argumento, a probabilidade histórica é ampliada e preservada na determinação do padrão de localização da indústria (ARTHUR, 2000, p. 2).

O autor recupera o conceito de *retornos crescentes*, que tem raízes nos anos 1970, mas com aplicação na economia, ainda recente. Um exemplo citado por B. Arthur (2000) de *feedback* positivo é o da própria história do videocassete. As versões VHS e Beta foram dois formatos de venda de gravadores de vídeo altamente competitivos. Ambos os sistemas foram introduzidos no mercado ao mesmo tempo e partilharam suas respectivas fatias de mercado. Segundo Arthur, “os retornos crescentes já nos primeiros ganhos fizeram com que a versão VHS acumulasse bastante vantagem no mercado de vídeo cassetes (VCR), mesmo a versão Beta sendo tecnologicamente superior¹⁰. O que leva a concluir que a escolha do mercado, nem sempre representa o melhor resultado econômico” (ARTHUR, 2000, p.2).

Tendo como objeto de análise, os sistemas urbanos nos Estados Unidos, o autor reforça que “o sistema de cidades que herdamos é parcialmente um resultado das necessidades geográficas das indústrias, locais de matéria prima, presença de recursos naturais, portos e custos de transporte. É também resultado de onde os imigrantes, com certas habilidades fundiárias e primeiros colonos se encontraram para negociar bens de mercado, onde os trens de vagão ficaram parados por uma noite, onde os serviços bancários começaram, e onde a política decidiu onde canais, estradas e ferrovias seriam construídos”. Conclui o autor,

Não podemos explicar o padrão das cidades apenas pelo determinismo econômico sem fazer referência a eventos, coincidências e circunstâncias do passado. E sem o conhecimento de tais eventos não podemos prever com precisão o modelo de sistemas urbanos do futuro (ARTHUR, 2000, p.109).

Para alguns teóricos da abordagem da escolha racional, um dos problemas apontados nos estudos da nova economia está no limite do modelo de análise. A análise pontual de fenômenos e de situações específicas, não se tem sustentado à medida que se transportam para modelos de análises com contextos mais amplos e duradouros¹¹.

Outra crítica recorrente às abordagens até agora apresentadas, é que estas sofrem de sérios problemas conceituais e empíricos que limitam a sua utilidade na compreensão de como a cooperação e o capital social são criados, especialmente em condições adversas.

¹⁰ Um caso semelhante é o do formato do teclado QUERTY (ARTHUR, 1994).

¹¹ (argumento confirmado por Tsebelis, 1990)

Dentre os problemas mais comuns são: a) a concepção estática dos fatores que mantêm a cooperação; b) a visão mecanicista de como a cooperação é gerada e sustentada a partir de uma lista de condições favoráveis; c) a literatura é majoritariamente pessimista quanto às possibilidades de se criar capital social no contexto onde as condições favoráveis e/ ou pré-requisitos de que eles supostamente dependem não estão dados. (Locke, 2001, p.256)

A abordagem mais recente do novo institucionalismo tem reforçado a importância da indução do Estado, por meio de agências públicas, no desenvolvimento de relações sinérgicas com a sociedade para a promoção do desenvolvimento. Tais estudos sugerem, de forma mais pragmática, que a cooperação ou capital social pode ser construída, mesmo em situações adversas, por meio de um processo que combina interesses dos atores sociais, combinadas com política governamental e mecanismos de autogovernança. Essa abordagem, mais conhecida por trazer o Estado de volta para o debate ¹², tem analisado a partir dos mecanismos institucionais da relação entre Estado e sociedade, quais são os fatores subjacentes ao sucesso ou fracasso das novas experiências de desenvolvimento, sob a descentralização.

1.1 O PAPEL DA SINERGIA ESTADO-SOCIEDADE NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

As avaliações de experiências descentralizadas têm assumido abordagens cada vez mais variadas, incorporando à teoria do desenvolvimento, temas de outras áreas como a economia, ciência política, administração pública, etc. Se os estudos sobre capital social mostraram que um dos principais fatores de promoção do desenvolvimento reside na capacidade dos atores sociais de formar redes sociais e organizações cívicas (PUTNAM,1993; GRANOVETER,1982; EVANS,1996), a nova abordagem do novo institucionalismo, mais conhecida como *Bringing the State Back In*, que se originou na ciência política e administração pública, tem centrado o enfoque na análise do conjunto de coordenações desenvolvidas por atores sociais num determinado contexto institucional e agências públicas na promoção do desenvolvimento.

No livro *Embedded autonomy* (1995), Peter Evans analisou as experiências descentralizadas de sucesso dos países industrializados do Leste Asiático¹³ (como Taiwan, Japão, Coréia) que desenvolveram um processo virtuoso na relação entre Estado e sociedade,

¹² Em referência ao *eclipse* do Estado, durante toda a década de 1980, com destaque para as experiências dos Estados Unidos e Reino Unido (Reaganismo e Thatcherismo) de intervenção mínima do Estado na economia.

¹³ Mais conhecido como os tigres asiáticos (AMSDEN,1989).

baseadas em laços de cooperação e competição entre empresas, políticas governamentais e o conjunto de instituições políticas. No caso japonês, essa ligação tomou a forma de redes pessoais, unindo altos executivos de empresas e dirigentes de instituições públicas (MITI) na formulação da política industrial e de comércio exterior. Evans (1995) destaca a lealdade e dedicação dos funcionários públicos à missão institucional aliada à tradição meritocrática japonesa, que disciplinou as redes sociais e conduziram as ações bem sucedidas na política industrial.

Uma série de estudos sobre o rápido crescimento das economias do Leste Asiático enfatizaram a importância compreender a importância das redes sociais na promoção do desenvolvimento (AMSDEN, 1989, WADE, 1990, EVANS, 1996). A agenda de pesquisa da sociologia econômica tem chamado a atenção para a existência de densas redes sociais baseada em laços familiares e comunitários, que fomentam relações de confiança, reduzem os custos de transação e aceleram os fluxos de informação e inovação necessárias ao desenvolvimento. Granovetter (1973, 1982) mostra que a rede de relações desenvolvidas entre grupos tem influência sobre o resultado e qualidade da informação trocada entre eles. O enfoque de *embeddedness* tem sido apontado como um importante indicador do desempenho institucional do Estado. O termo usado por Granovetter (1985), comumente traduzido como “enraizamento”, trata-se de uma tentativa de sintetizar uma série de instituições sociais básicas com a integração, o pertencimento, a dependência à comunidade. A ideia de “*embeddedness*” pode ser considerada como “uma tentativa de introduzir na análise dos sistemas econômicos, a organização e relações sociais, vista não só como uma estrutura que aparece para cumprir uma função econômica, mas também, como uma estrutura com história e continuidade em virtude do qual se tem um efeito independente sobre o funcionamento dos sistemas econômicos¹⁴”.

Evans (1996), novamente em uma coletânea de artigos¹⁵, analisou novas experiências exitosas de desempenho institucional em países em desenvolvimento, argumentando que a *sinergia* entre governos ativos e comunidades mobilizadas pode funcionar como elemento catalisador para o desenvolvimento. A ideia de “sinergia” como fator de desenvolvimento, implica, segundo Evans, um engajamento cívico e instituições efetivas do Estado que criam um ambiente institucional adequado para a sociedade se desenvolver. Nas várias experiências

¹⁴ (Granovetter, 1985, p. 481)

¹⁵ O volume compõe uma coletânea de artigos organizados por Evans (1996) na revista *World Development*, com diversos autores (Fox, Ostrom; Heller, Lam entre outros) relatam um conjunto de experiências de sinergias entre Estado-sociedade, identificando as circunstâncias políticas e econômicas que facilitam a emergência do desenvolvimento.

sinérgicas, relatadas no estudo, o papel da burocracia estatal através das agências públicas facilitou o avanço das redes de engajamento cívico, na confiança entre os cidadãos comuns e do uso das normas e redes para o desenvolvimento. “Há evidências de que a existência de regras comuns, que o Estado estabelece e executa, pode fortalecer e aumentar a eficiência das organizações e instituições locais, e que, essas instituições podem fortalecer a ação coletiva e aumentar o poder do estado” (EVANS,1997, p. 629) .

A sinergia está também ligada à ideia de *embeddedness*, ou seja, das relações de suporte mútuo entre atores públicos e privados, de normas de cooperação e redes de engajamento cívico entre cidadãos providos por agências públicas e utilizados para fins de desenvolvimento.

Algumas questões importantes apontadas por Evans no debate sobre o desenvolvimento: O que predispõe os atores a cooperar? Quão importantes são os estoques de capital social para a promoção do desenvolvimento? A sinergia pode ser construída ou requer fundamentos normativos e institucionais tradicionalmente enraizados? Como instituições favoráveis ao desenvolvimento podem ser promovidas onde elas ainda não existem? Quão importante é o caráter do aparato do Estado na promoção do desenvolvimento?

Uma das premissas, segundo o autor, é que governos ativos e comunidades engajadas podem reforçar-se mutuamente nos seus esforços para o desenvolvimento. A ideia de sinergia Estado-sociedade é compartilhada como um catalisador do desenvolvimento. Para o autor, as normas de cooperação e redes de engajamento cívico entre cidadãos comuns podem ser promovidos por agências públicas para fins de desenvolvimento, refutando os argumentos anteriores dos estudos sobre desenvolvimento de uma relação de soma zero entre o Estado e a sociedade, onde necessariamente para uma das partes ganhar, a outra necessariamente precisa perder (EVANS,1996:a).

Segundo Evans (1996), a reintrodução do Estado como ator central na promoção do desenvolvimento, assim como, a disposição dos governos para tratar das normas comunitárias e redes interpessoais como "capital social", forçou uma ampliação da estrutura desenvolvimentista, mas os dois movimentos, foram pouco integrados. Como afirma o autor,

Os teóricos do Estado como agente de desenvolvimento tinham pouco a dizer sobre o capital social. Teóricos do capital social, muitas vezes retrataram o Estado como um dos culpados no desaparecimento da comunidade. Para muitos teóricos dessa abordagem, a expansão da organização formal burocrática do Estado "confinaram" as redes informais, sem fornecer a mesma gama de valor e funções, deixando as comunidades em situação pior. Coleman (1990), por exemplo, sugere este tipo de relação

de "soma zero" entre as atividades patrocinadas do estado e o capital social no qual a participação do governo conduz à atrofia das redes informais, diminuindo o capital social. (EVANS, 1996, p. 1035).

A ideia de "sinergia", segundo Evans (1996) significa que o engajamento cívico fortalece as instituições estatais e efetivas instituições do estado e estas criam um ambiente no qual o engajamento cívico tem mais chances de prosperar. Como define o autor,

As ações das agências públicas facilitam as normas de confiança e redes de engajamento cívico entre cidadãos comuns e usar estas normas e redes para fins de desenvolvimento. Cidadãos engajados são uma fonte de disciplina e de informações para órgãos públicos também no terreno de assistência na implementação de projetos públicos. Como Putnam, Nugent (1993, p. 629) cede para a "hipótese da sinergia", argumentando que: "há evidências de que a existência do Estado e das regras que ele estabelece e impõe pode fortalecer e aumentar a eficiência das LOI [organizações e instituições locais] e que, pelo menos, em coalizão com outros grupos urbanos, LOIs pode dar origem à ação coletiva aumentando o poder do Estado. (EVANS, 1996, p.1035).

O autor destaca que o rápido crescimento das economias da Ásia se deveu, em grande medida, à participação efetiva da burocracia estatal no desenvolvimento de um arcabouço institucional necessário ao desenvolvimento.

Um impulso para uma teoria mais ampla de desenvolvimento institucional veio de uma direção muito diferente. Até o início da década de 1980, estava claro que a Ásia Oriental representava o único exemplo de industrialização capitalista do século 20 suficientemente bem sucedido para reorganizar a hierarquia global das nações. Ao longo de uma geração, o Japão tornou-se o principal rival econômico dos Estados Unidos. Em um período similar, Coreia e Taiwan haviam mudado de níveis africanos de rendimento per capita para suplantarem níveis europeus em muitos setores high-tech. A economia convencional fez todos os esforços possíveis para conter esta história dentro de um modelo de desenvolvimento que considera o mercado como uma "bula mágica", mas não conseguiu. Revisionistas, como Johnson (1982), Amsden (1989) e Wade (1990) acabaram por juntar-se ao Banco Mundial (1993), ao admitir que as burocracias estatais tiveram um papel central no "milagre asiático" (EVANS, 1996, p.1035).

Evans (1996a) conclui argumentando que a visão sinérgica entre Estado e sociedade enfatiza as potencialidades das relações público-privado para fins de desenvolvimento e contraria o argumento purista de parte dos estudos da administração pública, que veem a sinergia como uma ameaça ao insulamento necessário à clareza das decisões que estão no

interesse público, ou os defensores do mercado, que a veem como um obstáculo à lógica dos incentivos individuais e da alocação racional de recursos” (Ibid,1996).

P. Heller (1996), em um estudo sobre o sucesso industrial no estado de Kerala (Índia), explora o ciclo positivo de interação entre cidadãos altamente mobilizados e um governo local fortemente engajado. A ação de governo local não só apoiou a mobilização, mas ofereceu recursos institucionais que reafirmaram a promessa de fazer militância compatível com acumulação de capital, refutando a teoria que vê o estreitamento no relacionamento com o mercado como um obstáculo ao desenvolvimento em países em desenvolvimento. Como destaca Evans (1996),

Em geral, a teoria do desenvolvimento tem operado, de fato, sob a premissa de que as instituições que realmente importam são aquelas que diretamente facilitam as transações de mercado. Essas teorias falharam em incorporar a importância das redes e das normas informais que fazem as pessoas coletivamente produtivas. (...) Sem negar a necessidade de explorar a estrutura de incentivos e flexibilidade que os mercados proveem, é o momento para uma ampla definição das bases institucionais para a melhora do bem estar e aumentar a produtividade nos países pobres (EVANS,1996, p.1033).

A experiência relatada por Tandler (1997) de *bom governo* no estado do Ceará (Brasil) demonstra que o Estado pode induzir o ativismo cívico, desencorajando formas clientelistas de ação e desenvolvendo formas mais amplas de participação e organização cívica, mesmo em comunidades conhecidas por um legado de pouca experiência de cooperação, como nos países em desenvolvimento. No estado do Ceará, o governo conseguiu promover o desenvolvimento local através da implementação de políticas de assistência direta à organização da sociedade civil. Nas políticas públicas analisadas pela autora, tanto a proximidade das relações entre os atores estatais e os cidadãos, quanto o fato das políticas públicas explicitamente encorajarem a organização cívica, levaram não só ao fortalecimento de grupos cívicos, como também ao aumento da capacidade política desses grupos para pressionar o estado por mais transparência e por políticas públicas efetivas (TENDLER, 1997).

O sucesso do programa de saúde preventiva é destacado pela autora. Um elemento fundamental no sucesso do programa de agentes de saúde no Ceará foi a intensa publicidade das ações de governo aliada com a valorização progressiva dos agentes públicos locais. O governo estadual desenvolveu uma intensa campanha na mídia que instigou os agentes de saúde do “senso de responsabilidade” do serviço público e ajudou a gerar novas relações de confiança entre os agentes de saúde e os membros da comunidade. O conjunto de interações

diárias entre os agentes e a comunidade, criou um clima de confiança, que realçou a ação governamental. As interações entre atores públicos e privados foram complementadas com uma divisão do trabalho bem definida entre a burocracia governamental e os cidadãos (TENDLER,1997).

No mesmo trabalho, a autora focaliza o papel de liderança do governo estadual no fortalecimento de pequenas empresas locais e na promoção do desenvolvimento sustentável, através do redirecionamento das compras governamentais. No Ceará, as pequenas empresas puderam desenvolver demanda para o setor público, com suporte técnico e promoção da ação coletiva, conduzida sob a liderança do governo estadual. O programa do governo de apoio às pequenas empresas foi articulado às agências estatais e conseguiu promover trabalho intensivo através de políticas públicas específicas: a produção dos equipamentos públicos como mobília para as escolas, serviços de reconstrução de edifícios públicos e fabricação de silos de metal para armazenar a colheita, produzida pelas pequenas empresas locais; organização dos produtores em associações, oferecendo assistência técnica necessária e desenvolvendo produtores locais em áreas atingidas pela seca. Uma iniciativa tripartite local foi capaz de assegurar um programa econômico agressivo, retendo o grau de insulamento dos grupos políticos de interesse, através do fortalecimento de instituições locais (Tendler,1997: 207).

Mas nem sempre as experiências de articulação entre Estado e sociedade conseguem atingir os melhores resultados na provisão de serviços públicos. E. Ostrom (1996) contrasta duas experiências na distribuição de serviços públicos, como educação primária e saneamento: em Recife, no nordeste no Brasil e na Nigéria, na África. Ostrom argumenta que a distribuição de serviços públicos – como a educação primária e o sistema de sanitário da cidade – dependem da “coprodução”, ou seja, da atividade conjunta dos cidadãos e do governo. “Se observarmos mais de perto os casos onde os serviços públicos são mais efetivamente distribuídos, o que nós comumente encontramos é que eles são “coproduzidos” com o governo e cidadãos atuando juntos como produtores” (OSTROM, 1996, p. 1183). Em Recife, a coprodução entre o Estado e a população local criou uma nova institucionalidade que ajudou comunidades dos bairros pobres na obtenção de sistemas condominiais de esgotos. Na Nigéria, a rigidez excessiva e centralizadora da burocracia local impediu os cidadãos de orientar suas demandas ao Estado e aproveitar as oportunidades da coprodução. A atuação da burocracia local acarretou a perda de qualquer possibilidade de sinergia para o desenvolvimento. Ostrom reforça que estudiosos do dilema da ação coletiva têm desenvolvido modelos dinâmicos que preveem desde soluções cooperativas estáveis e de longo prazo, a

possibilidade de um equilíbrio cooperativo de longo prazo, da intervenção coercitiva e presença de um agente regulador externo, entre outros (OSTROM, 1985).

Richard Locke (1995) chama a atenção para a análise micropolítica do desenvolvimento, com ênfase na compreensão das redes políticas locais. Segundo Locke, o sucesso dos distritos industriais na Itália, na década de 1970, dependeu basicamente da existência de uma rede de grupos e associações capazes de coordenar estratégias, difundir informação e mediar conflitos entre o crescente número de produtores de pequenas e médias empresas. Para Locke, “as economias nacionais não são sistemas homogêneos, mas composições incoerentes de diversos padrões subnacionais que coexistem dentro de um mesmo território. No caso da Itália, padrões diferenciados de vitalidade empresarial e de declínio industrial convivem dentro do mesmo território, situado em diferentes localidades caracterizadas por distintos padrões de associativismo, relações intergrupos, representação política e governança econômica”. (LOCKE, 1995, p.3).

O autor argumenta que as redes sociopolíticas na Itália criaram diferentes recursos e constrangimentos que moldaram as estratégias dos atores (trabalhadores, empresas e associações, etc.). O autor cita três casos analisados em seu estudo: a indústria automobilística em Turim (Fiat) e em Milão (Alfa Romeo) e o setor têxtil de Biela, na Itália. Em Turim, cidade italiana caracterizada pela alta polarização, a dificuldade de cooperação entre grupos moderados, tanto da companhia (Fiat) como dos sindicatos e a não existência de moderadores de conflitos dos dois lados, resultaram em desacordos sobre a reestruturação da companhia que culminaram na luta política entre os sindicatos e a empresa. Ao contrário de Milão, onde a ordem econômica local, mais policêntrica e com grupos de interesses e associações secundárias mais organizadas, sustentaram as negociações e definiram estratégias comuns, frente às mudanças da companhia, a Alfa Romeo (LOCKE, 1995). O exemplo dos distritos industriais italianos manifesta uma construção social do mercado, onde as transações mercantis se inscrevem dentro de relações comunitárias segundo regras e normas respeitadas por todos (BAGNASCO, 1988 APUD LOCKE, 1995). Tais exemplos servem, segundo o autor, para evidenciar que contextos locais divergentes podem moldar o entendimento que os atores fazem das mudanças e o tamanho das respostas estratégicas disponíveis para eles.

Em um estudo mais recente, Locke (2001) analisou dois casos de esforços cooperativos de sucesso para o desenvolvimento, em regiões frequentemente representadas pela ausência de confiança: o Sul da Itália e o Nordeste do Brasil. No sul da Itália, o *Consorzio de Tutela di Mozzarella di Bufala Campana*, e no Nordeste do Brasil, o *Valexport (exportador de frutas)*, que nos últimos vinte anos, tiveram um papel fundamental no

desenvolvimento da indústria de alimentos/ agricultura. Inicialmente, o ponto central dos problemas nas duas experiências era o mesmo: o insucesso na cooperação prejudicaria a competitividade e talvez inviabilizasse a indústria local. Os produtores resolveram reunir-se em defesa de seu próprio interesse. Criaram novas institucionalidades, e com apoio de agências de governo, e conseguiram obter valor agregado ao produto desenvolvido na região, tendo em vista o mercado externo. Um pequeno grupo de grandes produtores tomou a iniciativa, principalmente aqueles que teriam mais a perder caso a situação não fosse corrigida. (LOCKE, 2001, p. 261)

Locke (1998) argumenta que esforços cooperativos iniciados por atores autointeressados podem provavelmente formar organizações mais empenhadas e responsáveis que produzem benefícios não apenas para os seus membros, mas para toda comunidade quando política governamental intervém para reforçar este comportamento. As agências de governo podem realizar esta meta comerciando a provisão de um bem público ou de um bem quase público que diretamente beneficia o grupo que cooperou em troca da inclusão e responsabilidade, a exemplo dos dois casos de cooperação entre a política governamental e as organizações autointeressadas, analisados pelo autor, dos consórcios de produtores no sul da Itália (Campania) e no nordeste brasileiro (Petrolina-Juazeiro/PE).

Porter (2000) sugeriu, mais recentemente, aos governos locais, que os governos locais podem ocupar um papel importante no *upgrading* dos clusters, na criação de um ambiente institucional multilateral que gera vantagem competitiva e catalisa o desenvolvimento econômico. Estado, regiões e governos locais tem tido uma influência importante no ambiente de negócios no plano local. No nível do cluster, essa influência é muitas vezes dominante e o cluster representa um componente importante dos governos e da política econômica local. Cita como exemplo a cidade de York no Reino Unido, que com o resultado de uma reorganização recente do governo, tornou-se um conselho unitário onde a responsabilidade institucional ultrapassou os limites do território para uma ampla área geográfica. Desde a reorganização, o conselho criou uma unidade de desenvolvimento industrial agressivo, que tem trabalhado de perto com os membros do cluster para o crescimento da biociência na região (PORTER, 2000).

Mas, nem sempre, o desenvolvimento local atende aos princípios da eficiência coletiva, produtividade e acesso aos mercados. Tandler (2002), num artigo recente¹⁶, chama a atenção para o fato da política de promoção econômica local ser transformada num verdadeiro

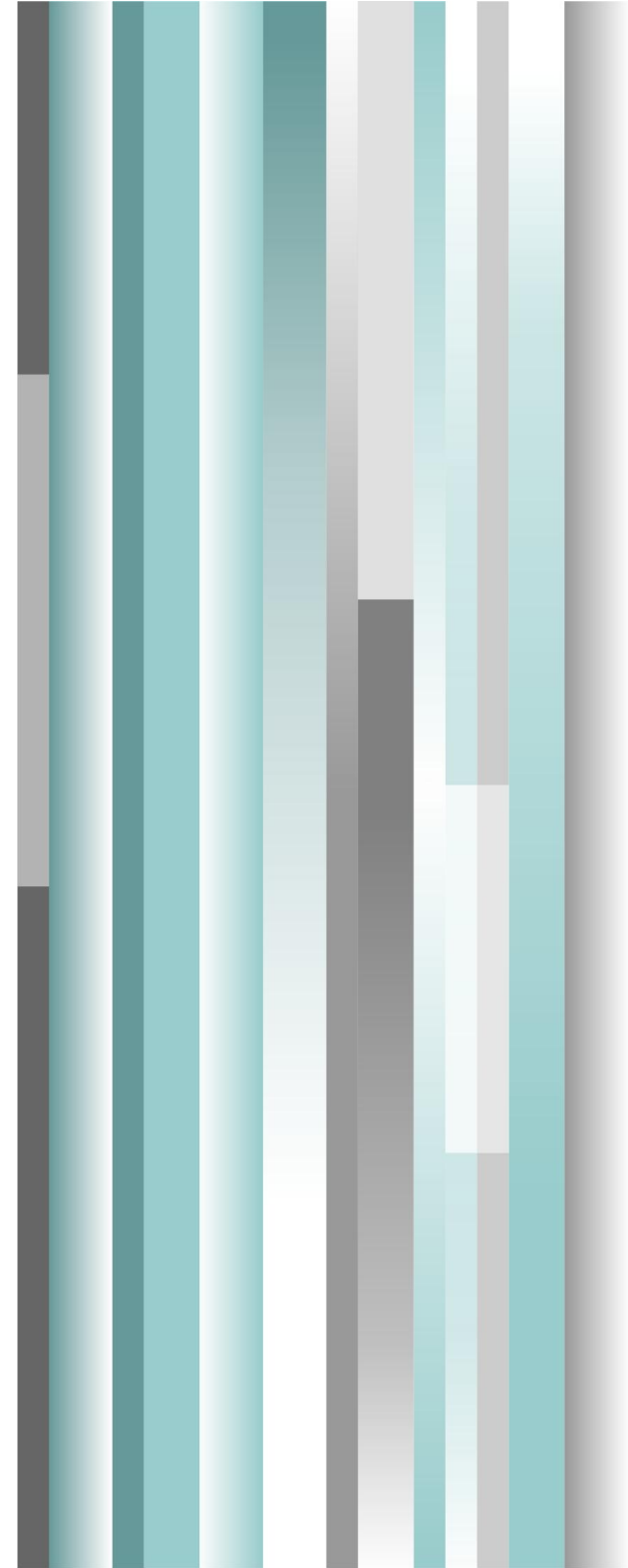
¹⁶ “Small Firms, The Informal Sector, and The Devil Deal”. IDS Bulletin (Institute of Development Studies) volume 23. n.3. July 2002.

“pacto com o diabo” quando utilizada com fins eleitorais através dos mecanismos de redução artificial de custos¹⁷ por meio de subsídios e isenções (isenção de impostos, da legislação fiscal, ambiental, trabalhista) que ao invés de promover o desenvolvimento regional, pode resultar em estagnação econômica. Segundo a perspectiva da escolha racional, esse é um tipo de ação *maximizadora da utilidade*. Nesse caso, as relações entre os atores políticos seriam caracterizadas pela conjugação de ações buscando seus próprios interesses - políticos que direcionam suas ações para ganhar os votos do eleitorado e cidadãos que se beneficiam da política de isenção do governo¹⁸. Haveria uma propensão dos atores sociais para se beneficiar destas ações através de uma relação de soma zero, mesmo que isso não resulte na promoção do desenvolvimento local.

Evidentemente que o debate teórico sobre o desempenho institucional dos governos locais não pode deixar de levar em conta todas as hipóteses apresentadas acima. Esse capítulo teórico apresentou algumas hipóteses da literatura para a compreensão do desempenho institucional dos governos locais e as condições que os levam a apresentar resultados diferenciados de promoção do território em suas estratégias de desenvolvimento. No próximo capítulo, avançaremos sobre como a literatura sobre desenvolvimento define o conceito de promoção econômica local. Por fim, nos capítulos 3 e 4, nosso método é empírico, e realizaremos um estudo preliminar do desempenho institucional dos municípios brasileiros de médio e grande porte, acima de 50 mil habitantes, nas políticas de promoção econômica local.

¹⁷ Em inglês essas políticas são denominadas como “burden-relieving policies”.

¹⁸ Fiorina (1989) apud Marques (2000).



CAPÍTULO 02

O CONCEITO DE PROMOÇÃO ECONÔMICA LOCAL



A promoção econômica local tem muitas vezes sido confundida com a própria noção de desenvolvimento. Apesar dos esforços recentes das agências de desenvolvimento (BID, PNUD) em estudar esse tema, parece que não há uma clareza na teoria do desenvolvimento sobre o uso de tais conceitos e boa parte da literatura ainda associa às iniciativas de promoção econômica do território ao amplo debate sobre crescimento e desenvolvimento econômico.

O debate teórico sobre crescimento e desenvolvimento econômico tem sua origem nos estudos da economia clássica. Adam Smith, em *A Riqueza das Nações* (1776) explica que os fatores que levaram ao crescimento da riqueza nos países estariam ligados à própria evolução e funcionamento do mercado. A redução do custo médio da produção por meio da divisão social do trabalho e de possíveis ganhos de escala permitiria o aumento do lucro. Conseqüentemente, a expansão dos mercados geraria aumento da renda e determinaria o crescimento do país. D. Ricardo, em seu estudo de 1817, vê na adoção do livre comércio uma condição fundamental para o crescimento das nações e de suas atividades econômicas. Ao introduzir a ideia de “vantagens absolutas” e “vantagens relativas”, Ricardo defende que os países deveriam dedicar-se a produção de bens e produtos cujas vantagens comparativas de custo fossem favoráveis. Com o livre comércio, os países comprariam os bens daqueles que conseguissem produzi-los com o menor custo. De acordo com esse raciocínio, se todos os países adotassem esse mesmo comportamento, a produtividade total dos fatores (terra, capital, trabalho), o produto global e o bem estar da população seriam aumentados, o que geraria maior desenvolvimento econômico para todos. (SOUZA, 2009)

J. Schumpeter, ao contrário dos economistas clássicos, não considerava apenas o crescimento da população, o aumento da produção e o acúmulo de recursos como fatores determinantes do desenvolvimento econômico. Para o autor, o desenvolvimento econômico implicaria em transformações estruturais no sistema econômico que o simples crescimento da renda per capita não asseguraria. Schumpeter argumenta que os meios de produção não estão ociosos, à espera para serem empregados na produção de novos bens. Os recursos para viabilizar as novas combinações já estão disponíveis na sociedade, estando empregados nas atividades que compõe o curso circular da economia. São as novas formas de combina-los (inovação), retirando-os dos locais onde se acham empregados e alocando-os em novas atividades, que se vão produzir o que Schumpeter denomina de desenvolvimento econômico.

Ao fazer o diálogo com o pensamento econômico marxista, em *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942), Schumpeter avalia que o desenvolvimento das forças produtivas entra em contradição com as relações de produção que lhe dão fundamento. A

tendência à concentração e centralização do capital através do desenvolvimento da grande empresa leva a formação de monopólio, o que poderia levar ao desenvolvimento econômico.

Alguns economistas argumentam que o conceito de desenvolvimento econômico implicaria na redistribuição dos recursos produzidos coletivamente. Amartya Sen (1989, 2003) traz para o debate a formulação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no qual o desenvolvimento econômico estaria associado também à expansão das capacidades humanas e aumento da liberdade. Nesse sentido, o PIB per capita seria tomado como um indicador do nível de crescimento econômico e o IDH como índice do nível de desenvolvimento de um país, região.

C. Furtado (1967, 2004) afirma que “o crescimento econômico (no Brasil), tal como conhecemos, tem se fundado na preservação de privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já que o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente” (Furtado, 2004, p. 284). Em um estudo anterior, o autor afirma que,

(...) o desenvolvimento inclui a ideia de crescimento econômico, superando-a. (...) O crescimento é o aumento da produção, ou seja, do fluxo de renda, ao nível do subconjunto especializado, e o desenvolvimento é o mesmo fenômeno do ponto de vista de suas repercussões no conjunto econômico da estrutura complexa que inclui o anterior (FURTADO, 1967, p.74-76).

A partir do pós-guerra, a diferenciação entre crescimento e desenvolvimento econômico (1950-1970) deixa de ser comentada uma vez que a noção de progresso estava diretamente associada ao crescimento econômico. Com as crises econômicas, políticas e ambientais, a partir dos anos 1970, o conceito de crescimento econômico passa a cair em desuso e vai sendo substituída pela ideia de desenvolvimento econômico. Nesse momento, agências de pesquisa internacionais como o Banco Mundial, BID, ONU, entre outros, passaram a direcionar sua agenda de pesquisas para a temática do desenvolvimento local. (BOISIER, 2001).

Na Europa, o desenvolvimento local surge como uma resposta ante as transformações produtivas e tecnológicas dos anos oitenta e, particularmente, ante a intensidade do processo de reestruturação produtiva com efeitos graves, como o desemprego. Nos anos noventa, a promoção econômica local esteve fortemente condicionada por um entorno econômico e institucional mais complexo, na economia, caracterizado pelas vantagens competitivas do território e no âmbito institucional, pelas políticas fortemente atreladas aos financiamentos da Comunidade Europeia. (BRUGUÉ Y GOMÁ, 1998, P.118).

Mas, no que consiste a política de promoção econômica local? Que estratégias devem ser tomadas para que ocorra a promoção econômica? Para Blakely (1994), a promoção econômica local consiste dos seguintes objetivos básicos:

a) Potencializar a vantagem competitiva do território para, deste modo facilitar a instalação de novas empresas, na manutenção das existentes e, como resultado da anterior, fomentar a ocupação e a riqueza social;

b) Utilizar os recursos humanos, sociais, institucionais e territoriais locais com o objetivo de construir um modelo de crescimento econômico autônomo.

No contexto atual, esses objetivos supõem a aceitação de três opções estratégicas, segundo Blakely (1994):

a) Potencializar o papel do governo local como ator relevante na promoção econômica do território.

b) Reconhecer a impossibilidade de empreender atuações isoladas e, conseqüentemente, a necessidade de estabelecer mecanismos de colaboração com outros atores econômicos, políticos e sociais.

c) Aceitar o limite das intervenções externas e optar por um modelo endógeno de desenvolvimento.

Como afirma Vázquez Barquero (1993), a partir da década de 1980, a estratégia de desenvolvimento local na Europa e particularmente em Barcelona na Espanha, se converte em uma estratégia de desenvolvimento territorial, deixando para trás a fase anterior em que a economia era uma questão que afetava as decisões do Estado de conter ou corrigir os impactos espaciais e urbanos da grande empresa, exigindo na época atual, um protagonismo do governo local nas estratégias de desenvolvimento.

El desarrollo económico local se convierte, durante los años ochenta, en estrategia de desarrollo territorial dominante. Ha quedado atrás la época en que economía era una cuestión que sólo afectaba a las decisiones de la administración central del Estado y de las grandes empresas y en que los administradores locales sólo se preocupaban de gestionar los servicios públicos y de corregir los impactos espaciales y urbanísticos de las actuaciones económicas (VÁZQUEZ-BARBERO, 1993, p. 219).

Vázquez-Barquero (1998) define a promoção econômica local como um processo de crescimento e mudança estrutural, que mediante a utilização do potencial de desenvolvimento existente no território conduz a melhora do bem estar da população de uma localidade ou região. Ao analisar o caso da promoção econômica em Barcelona, na Espanha, o autor ainda inclui no conceito de desenvolvimento, o caráter participativo da comunidade, afirmando que “quando a comunidade é capaz de liderar o processo de mudança estrutural a forma de desenvolvimento pode se converter em desenvolvimento local endógeno” (VAZQUEZ-BARQUERO, 1998).

Vazquez-Barquero (1993), em um estudo anterior, sobre a promoção econômica local na Europa, destaca o papel que as cidades médias podem ocupar nesse processo. Segundo o autor, as cidades médias são capazes de empreender estratégias que ajudem a solucionar os problemas decorrentes da situação atual, cujas consequências se manifestam socialmente no aumento constante das taxas de desemprego. Para o autor, existem três elementos que caracterizam a situação atual em grande parte da Europa Ocidental e que são de extrema importância. Em primeiro lugar, a realidade do mundo não metropolitano é muito mais complexa que foi no passado porque o seu sistema de produção é muito mais baseado cada vez mais na indústria e serviços e menos na agricultura. Em segundo lugar, assistimos a um processo inacabado de reestruturação do modelo de acumulação induzido pela adoção e difusão de novas tecnologias que no campo da produção possibilitam o aumento das capacidades de flexibilização, produtividade e competitividade da atividade produtiva. O último aspecto a destacar, é o fato de que a crescente descentralização administrativa tem incrementado substancialmente as capacidades de autogestão dos governos regionais e locais. Isso se traduz em maiores possibilidades para o desenho e realização de políticas de todo tipo, algo que até pouco tempo era exclusivo das administrações locais. (VAZQUEZ BARQUERO, 1993, p. 2).

Meyer-Stamer (1998) ao analisar as experiências de promoção econômica nos estados federados da Alemanha, vê a promoção econômica local como “a soma de todas as medidas municipais, que resultam imediatamente significativas em termos das decisões empresariais relativas a investimentos e instituições” (MEYER-STAMER, 1998, p.1).

Na América Latina, a orientação dos governos, a partir da década de 1990, principalmente àqueles em desenvolvimento, passa a ser orientada para, além do crescimento, melhorar a distribuição de renda, consolidar os processos democráticos, adquirir maior

autonomia econômica e política, criar condições para conter a deterioração ambiental e melhorar a condição de vida de toda a população (CEPAL,1990).

Estudos recentes da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) tem reforçado a hipótese de que localidades e territórios têm um conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais ou culturais) e economias de escala não exploradas e que constituem seu potencial de desenvolvimento. Nesse sentido,

Cada localidade ou território se caracteriza por uma determinada estrutura produtiva, um mercado de trabalho, um sistema produtivo, uma capacidade empresarial e conhecimento tecnológico, dotado de recursos naturais e infraestrutura, um sistema social e político, uma tradição e cultura, sobre os quais se articulam os processos de crescimento econômico local. (CEPAL, 2000).

Mas até que ponto os governos locais e suas estruturas estão preparados para orientar processos de desenvolvimento e promoção do território? Como respondem e se adequam as políticas locais, os objetivos e as expectativas da gestão pública às necessidades reais de desenvolvimento, às suas relações externas e internas em constante mudança? (BRUGUÉ Y GOMÁ,1998).

Para Brugué y Gomá (1998) a política local de promoção econômica para se desenvolver tem de aceitar dois fatores: tanto a centralidade como a dependência do local. A centralidade, porque a geração de vantagens competitivas depende de fatores locais, e, a dependência, porque a atuação sobre esses fatores não podem se realizar sem a colaboração de múltiplos atores sociais, econômicos e políticos (BRUGUÉ Y GOMÁ,1998, p. 122).

Ainda, segundo Brugué y Gomá (1998),

Sem capacidade real para controlar a economia e com a necessidade política de gerar, no mínimo, uma aparência de progresso, os gestores das políticas de promoção econômica se encontram realizando um exercício de equilíbrio sobre uma corda muito fina que separa os resultados efetivos, das atuações visíveis, simbólicas e praticamente sem nenhuma repercussão tangível. Mas além de atuações concretas, o papel chave dos gestores é o de conectar o mundo público com o mundo privado. Se trata de um elemento crucial na configuração das atuais políticas de promoção econômica do território e, recuperando algumas das ideias apontadas anteriormente, de um elemento que comporta a necessidade de desenhar uma estratégia de coordenação público-privado de uma visão de futuro que permita situar o município em seu entorno e fomentar sua produtividade (Ibid, 1998, p. 122).

O papel da colaboração público-privado para a estratégia da promoção econômica, segundo Brugué y Gomá (1998), é indispensável. Segundo os autores,

(...) as parcerias são importantes porque oferecem a via de solução para os problemas gerados pelas falhas de mercado. A diferença do que ocorrem com os serviços sociais, as falhas de mercado no âmbito do desenvolvimento econômico não podem ser abordadas como opções estritamente públicas. Porém não se trata, de deixar nas mãos invisíveis do mercado, porém tampouco de submetê-las aos ditados estritos da intervenção pública hierárquica e unilateral. Trata-se, sem dúvida, de estabelecer laços que permitam atuações coordenadas (Ibid, 1998, p. 123).

Em estudos mais recentes, Vazquez-Barquero (2009:1) tem se questionado se há possibilidade de ocorrer promoção econômica, no âmbito local, em tempos de crises econômica e financeira globais. “Que tipo de ações e políticas são mais eficazes em tempos de crise econômica, de baixas taxas de crescimento, de redução da atividade econômica, crescimento da taxa de juros e aumento da pobreza em áreas mais desprivilegiadas?”. Dentre os principais problemas provocados pelas crises, o autor enumera:

a) a forte reestruturação do setor de serviços nos países desenvolvidos, principalmente das atividades financeiras e reestruturação do sistema bancário, que tem provocado a redução de postos de trabalho e a quebra de bancos comerciais;

b) a reestruturação das atividades industriais nos países desenvolvidos e emergentes, como a redução da produção industrial na Europa nas áreas automotiva, eletrônica, alimentícia, construção civil e cerâmica, que tiveram suas atividades reduzidas de forma significativa nos últimos anos. Nos países emergentes, a redução da demanda internacional tem provocado uma desaceleração do crescimento da produção industrial e redução das exportações na Ásia, particularmente na China e Coreia.

c) o quadro de recessão internacional tem levado ao aumento do desemprego e das taxas de juros na Europa, Estados Unidos e na China, em que a taxa de crescimento da economia já não é capaz de absorver a mão de obra que chega ao mercado de trabalho a cada ano.

Por outro lado, Barreiro (1993) é menos otimista quanto a possibilidade de sucesso da promoção econômica em áreas de menor rentabilidade para o capital global. Para o autor,

Seria ingenuidade supor que as corporações transnacionais e ainda as grandes empresas nacionais vão intervir financeiramente na maioria dos municípios, perseguido potencialidades, conhecimentos ou vantagens comparativas e visando acalmar sua insaciável fome de lucros e mercados. O capital global é seletivo e alimenta-se do local só quando encontra condições de rentabilidade. Com um mapa sócio econômico extremamente amplo e diferenciado, o capital global e nacional encontra espaços rentáveis e brechas para desenvolver seus produtos. As empresas tendem a recorrer a redes sociais locais para aumentar seus recursos estratégicos com fim de reduzir custos e captar externalidades geradas pelas economias de aglomeração e pelos efeitos de proximidade. Na medida em que se movimenta uma massa crítica de recursos estratégicos, o meio local pode contribuir para a redução dos custos de transação e transformar-se, desta maneira, em uma base para a internacionalização e competitividade. (BARREIRO, 1993:2).

Para Barreiro (1993), uma iniciativa de promoção econômica local que pretenda estimular os recursos estratégicos do território deve articular-se através dos seguintes fatores:

- a) A definição estratégica de uma trajetória própria de desenvolvimento que seja capaz de aproveitar as oportunidades de globalização econômica;
- b) A potencialização e aproveitamento das redes de cooperação público-privado formado pelos diversos atores locais;
- c) Priorizar recursos intangíveis, como a formação, as comunicações ou a inovação tecnológica;
- d) Conhecer os mercados e desenvolver linhas de acesso a partir de vantagens competitivas próprias;
- e) Gerar um clima favorável aos negócios, potencializando os atrativos do território e articulando adequadamente as políticas econômicas com as sociais; e,
- f) Valorização do conceito de cidadania como força propulsora criando um ambiente favorável ao desenvolvimento sustentável do local.

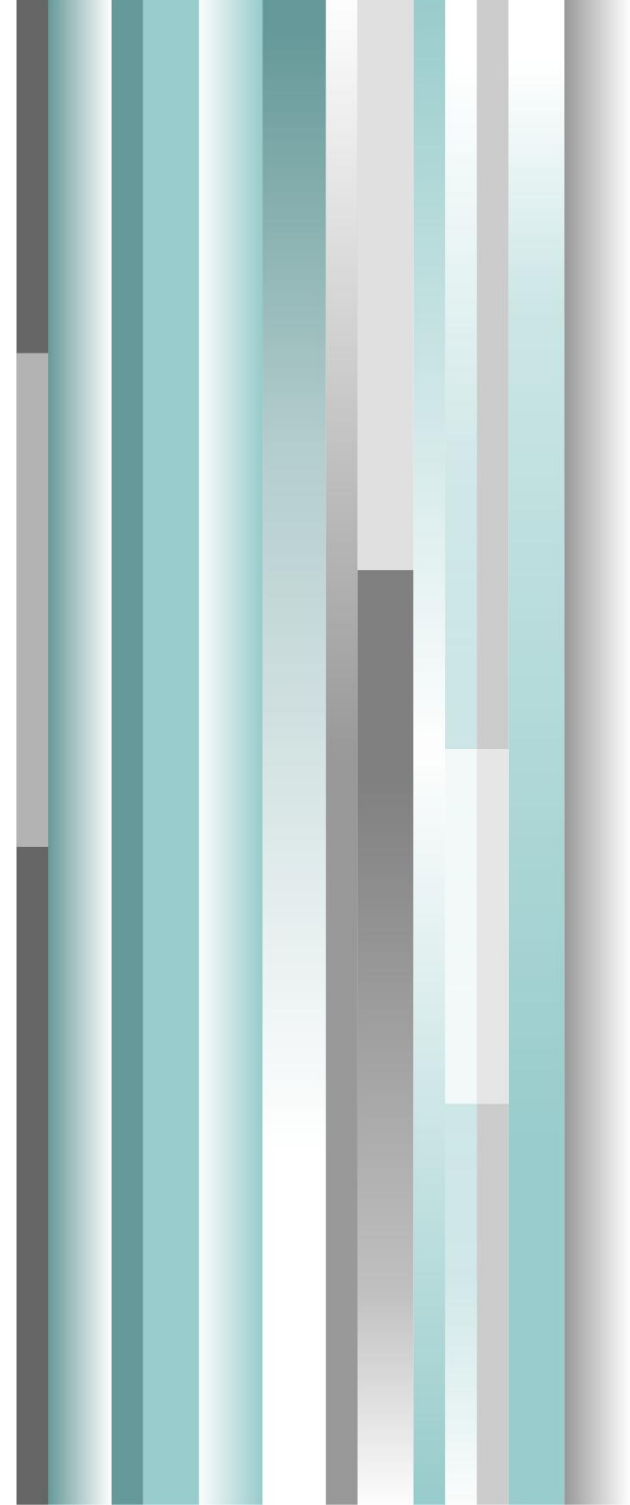
O autor conclui que os territórios com maiores probabilidades de êxito econômico seriam aqueles que mobilizassem atores públicos ou privados capazes de estimular seus recursos estratégicos, e desse modo, aproveitar as oportunidades da globalização (Barreiro, 1993).

No Brasil, um amplo conjunto de experiências bem sucedidas de desenvolvimento local tem sido largamente divulgado, a partir do início do século XXI. O programa Gestão Pública e Cidadania, iniciativa da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford apoiado pelo

BNDES, deu conta de 672 experiências subnacionais de desenvolvimento dos governos locais no Brasil no período de 1995 e 2006 (BRESLER E SANTOS, 2006).

Muito embora, tenhamos acompanhado, nos últimos anos, o crescimento no número de experiências inovadoras de promoção econômica local no Brasil, ainda para o amplo conjunto dos municípios, a política de promoção econômica local ainda é bastante heterogênea. Segundo relatos do programa, a maior parte das experiências de promoção econômica nos municípios brasileiros ainda tem ocorrido através da “mimese” de programas e projetos de outros municípios inovadores sem adequá-las as particularidades locais, partindo do pressuposto de que se os problemas são semelhantes, as soluções virão. Recentemente, a adoção de distritos industriais tem sido uma alternativa para a crise econômica em muitos municípios brasileiros. A ideia de que a partir dos distritos industriais, indústrias (de pequeno e médio porte) se instalariam no município gerando empregos e transformando a cadeia produtiva das demais atividades econômicas, ainda não tem ocorrido para a maioria dos municípios do Brasil. (Ibid,2006)

Além disso, muitos municípios de médio e grande porte tem se encontrado na linha de frente de desafios urbanos cada vez maiores, seja no crescimento populacional, na ameaça aos recursos naturais, no reduzido dinamismo econômico das áreas não metropolitanas, assim como, na oferta inadequada de serviços públicos na educação, saúde e emprego e renda, o que exige intervenções urgentes dos governos locais. Partindo desse pressuposto, surge a necessidade de analisarmos os instrumentos utilizados pelos governos locais brasileiros para dinamizar a economia do território. Faremos isso, com maior detalhe, no próximo capítulo.



CAPÍTULO 03

MEDINDO A PROMOÇÃO ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE DAS CIDADES MÉDIAS E DE GRANDE PORTE



Este capítulo resulta de parte de um levantamento sobre as políticas de promoção econômica nos municípios brasileiros. Não pretendo realizar aqui uma análise detalhada das múltiplas e complexas questões relacionadas ao desenvolvimento econômico local no Brasil, mas sim, oferecer um diagnóstico sucinto e parcial da política de promoção econômica nos municípios brasileiros de médio e grande porte.

É necessário destacar que, esse tipo de análise, de conjuntura, pode encontrar dificuldades quando trata de focalizar processos sociais, econômicos e políticos de natureza diversa, em sentido estrito (FARIA, 1991, p.102). Algumas dessas dificuldades precisam ser brevemente mencionadas de antemão.

A primeira dificuldade, de ordem teórico-metodológica refere-se à própria noção de “promoção econômica local”. Dada à amplitude continental do território brasileiro e das realidades dos municípios no Brasil e as variações no que diz respeito à agenda pública local com vistas ao desenvolvimento econômico, adoto aqui, apenas uma perspectiva analiticamente exploratória.

A segunda dificuldade, de natureza técnica, diz respeito à disponibilidade de informações para a pesquisa. Muitas das informações necessárias para análise mais recentes não se encontram disponíveis para todos os anos, seja pela deficiência teórica sobre o assunto, seja pelo tempo exigido para a atualização de dados nos órgãos competentes. Limito-me a utilizar, nesse trabalho, as informações publicamente disponíveis pelas principais agências estatísticas e órgãos nacionais e internacionais (IBGE, IPEA, PNUD) ou ainda de informações preliminares de relatórios de pesquisa mais recentes.

Uma terceira dificuldade se refere à limitação ao universo do estudo. Este estudo não se refere às realidades particulares, mas também importantes da dinâmica social dos pequenos municípios (com população menor que 50.000 habitantes). A realidade diversa desses municípios e de suas condições e perspectivas de promoção econômica local, não serão objeto de análise nesse momento, pois tornaria inviável em razão do tempo, qualquer síntese sobre o assunto.

Com base nessas informações preliminares, o capítulo pretende explorar as políticas utilizadas para a promoção econômica local nos municípios brasileiros de médio e grande porte (acima de 50 mil habitantes). De forma adicional, verificaremos a influência dos fatores, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e o Produto Interno Bruto Municipal (PIB-M) na promoção econômica dos municípios brasileiros com população acima de 50.000 habitantes.

Nestes municípios, que incluem as cidades metropolitanas, concentra-se a maior parte da população brasileira (mais de 90 milhões de pessoas) e representam cerca de 8 % (oito por cento) dos municípios existentes do Brasil (IBGE, 1996)¹⁹. Os demais, 92% (noventa e dois por cento), são em sua maioria, municípios rurais, de baixo porte populacional, com economia pouco expressiva e em sua essência totalmente dependente das transferências intergovernamentais²⁰.

De acordo com FARIA (1991), a estruturação do espaço urbano brasileiro possui duas vertentes. De um lado, concentra grandes contingentes populacionais em um número reduzido de áreas metropolitanas dos grandes centros econômicos e nas capitais regionais e sub-regionais. De outro, alimenta o crescimento da população urbana em um grande número de cidades de diferentes tamanhos que se integram num complexo padrão de divisão territorial do trabalho social tanto entre o campo e a cidade como entre as cidades (Faria, 1991:103). Ainda segundo o autor, o processo de concentração demográfica do território brasileiro dos últimos anos também tem apontado para o crescimento significativo das cidades médias (50.000 a 100.000 hab.)²¹.

Por outro lado, o universo pesquisado se apresenta bastante heterogêneo. As assimetrias produtivas, sociais e espaciais tratadas como obstáculo à promoção do desenvolvimento local, tornam árdua qualquer tarefa da análise, planejamento, diagnóstico e monitoramento das condições sociais locais e regionais. No que se referem às finanças dos municípios brasileiros, as disparidades territoriais, funcionais, econômicas e sociais são profundas. Como afirma Afonso e Amorim (2000),

Se as finanças das capitais e das metrópoles se parecem um pouco, profundos são os seus contrastes em relação ao universo de mais de cinco mil outros municípios, sem contar as diferenças entre estes. Só a Prefeitura de São Paulo sozinha recolhe apenas com o Imposto sobre Serviços (ISS) um volume superior ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) arrecadado por 17 estados brasileiros. (...) Num país de dimensões continentais tendem a faltar informações atualizadas e precisas, sem contar que é enorme e crescente o número de municípios. (AFONSO E AMORIM, 2000, p. 212).

¹⁹ Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, dos 5507 municípios brasileiros existentes em 1999, somente 480 (quatrocentos e oitenta) eram municípios maiores que 50.000 habitantes.

²⁰ O esforço desse trabalho está em quantificar e comparar, nos últimos dez anos, os resultados das políticas de promoção econômica nos municípios, a partir das informações prestadas pelos municípios à Pesquisa de Informações Municipais do IBGE (1999-2009).

²¹ Apesar das divergências, os estudos urbanos recentes têm classificado as cidades médias no Brasil, como as cidades que possuem um porte populacional absoluto entre 50.000 a 100.000 habitantes (IBGE: 1996).

A amostra pesquisada é formada por 231 municípios com população acima de 50.000 habitantes e a escolha dos municípios foi realizada através de sorteio. A estratégia da amostra aleatória simples foi escolhida, por duas razões: a) primeiro, porque tal estratégia de análise se adéqua ao propósito da pesquisa, de caráter exploratório; b) segundo, a amostra é representativa do universo pesquisado, ou seja, para o conjunto dos municípios brasileiros acima de 50 mil habitantes ($n=480$)²². Considerando as dificuldades inerentes a um levantamento inicial desta natureza, decidiu-se, na medida do possível, respeitar na sua integridade as informações fornecidas, após os procedimentos de crítica e análise.

Os dados utilizados nessa pesquisa constituem um banco de dados original sobre a Promoção Econômica nos Municípios Brasileiros, construído a partir do banco de dados PIM – Pesquisa de Informações Básicas Municipais, do IBGE, nos anos de 1999 e 2009; do IPEA (PIB Municipal, 1999-2009); e, do PNUD/FJP/IPEA (IDH municipal, 1991,2000).

O capítulo está estruturado em quatro seções. Na primeira são analisados os resultados obtidos pela pesquisa, desagregados por Grandes Regiões e Unidades da Federação. Na segunda seção, é realizada a caracterização dos incentivos de promoção econômica nos municípios analisados. A terceira seção trata dos resultados obtidos pelo cruzamento de informações sobre as políticas locais de atração de atividades econômicas, com indicadores econômicos (PIB municipal) e sociais (IDH Municipal). Na última seção, são sistematizados os principais resultados obtidos ao longo do estudo.

Passamos, então, a analisar os incentivos utilizados pelos municípios para a atração de atividades econômicas. Segundo levantamento da pesquisa, dois tipos de incentivos são utilizados para a promoção econômica nos municípios. Os incentivos locais, como: a) a isenção fiscal (Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, Imposto Sobre Serviços - ISS), doação de terras, infraestrutura, distrito industrial e outros incentivos; e, b) os incentivos providos por programas federais, como: o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), o Programa de Capacitação Profissional (Plano Nacional de Qualificação).

Os incentivos locais podem ser divididos em fiscais e não fiscais. Os incentivos fiscais nos municípios provêm da isenção dos dois principais tributos, o IPTU e o ISS²³. Com a Constituição de 1988, houve um forte incremento desses impostos na arrecadação municipal. Segundo Afonso e Amorim (2000), “a arrecadação própria dos municípios (não computadas as transferências recebidas) vem apresentando um excelente desempenho nos últimos anos.

²² Consideramos uma amostra aleatória simples com intervalo de confiança de 95% e um erro amostral de 0,05. Para maiores detalhes sobre a definição da amostra, ver anexo 1.

²³ Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços (ISS).

Nos dez primeiros anos, pós-Constituinte, o volume de recursos próprios dos municípios elevou-se em cerca de R\$ 9,7 bilhões, um acréscimo de aproximadamente 197%”. (AFONSO E AMORIM, 2000, p. 211). Um exame mais detalhado tem mostrado que o esforço da arrecadação tributária nos municípios provém, sobretudo, do imposto sobre a venda de serviços (ISS) e sobre a propriedade imobiliária urbana (IPTU)²⁴.

A alocação seletiva dos investimentos produtivos que acompanha a globalização tem criado novos incentivos para os governos subnacionais, no que se refere à promoção econômica do território, através dos mecanismos de isenção fiscal. O mecanismo de isenções, reduções ou deferimentos de prazos para pagamento de impostos, tem sido usado pelos governos locais como alavanca do desenvolvimento local e regional, resultando na disputa acirrada por investimentos, tanto externos, como internos, configurado na guerra fiscal” (principalmente entre os estados)²⁵. O incentivo fiscal tende a ser maior nos municípios maiores, em razão do maior volume dos recursos tributários administrados. Entretanto, a legislação brasileira tem imposto limites ao comprometimento da receita tributária de estados e municípios, inclusive com penalidades para estados e municípios infratores²⁶ (AFONSO E AMORIM, 2000, p. 202).

Outros incentivos não fiscais, como a doação de terras, infraestrutura, implantação de distritos industriais, também fazem parte da disputa dos governos subnacionais pelos investimentos globais. Em razão do declínio crescente nos repasses do Estado para os demais níveis de administração pública e a crescente pressão da sociedade pelo desenvolvimento local, os governos subnacionais têm procurado desenvolver diversas estratégias de promoção do território, seguindo exemplos de experiências locais de outros países, de outros estados ou até dos próprios municípios²⁷.

Os incentivos federais são os programas destinados à geração de emprego e renda, originários de fundos federais. Os incentivos formam o Sistema Nacional de Emprego. O SNE tem sido a principal alternativa do governo federal para a política pública de emprego, gerada a partir de várias ações integradas, destinada a atenuar a gravidade dos impactos das

²⁴ Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) relativos ao exercício de 1997 e cobrindo uma amostra de 5.046 prefeituras, verificou-se que 99% (5.017) coletavam alguma receita tributária, sendo que 95% cobravam ISS (4.807), 90% IPTU (4.527), 94% taxas (4.749) e 18% contribuições de melhoria (887). Apesar de o imposto sobre a propriedade ser tradicionalmente mais afeto à esfera local de governo, nota-se que há um número maior de municípios aplicando o ISS do que o IPTU no Brasil – embora, confrontados os montantes desses dois impostos por localidade, em apenas 45% (2.171) das prefeituras que cobravam ISS esta receita superava a do IPTU”. (Afonso e Amorim, 2000, P.212).

²⁵ Uma discussão mais detalhada da guerra fiscal no Brasil pode se encontrada no trabalho de Prado e Cavalcanti (1998).

²⁶ Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, Art.14.

²⁷ Há atualmente várias publicações que relatam experiências inovadoras de promoção econômica nos municípios brasileiros. Muitas dessas experiências têm sido relatadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP/ Ford / BNDES).

altas taxas de desemprego e do trabalho informal. O SNE se apresenta, basicamente, em quatro vertentes: seguro-desemprego, intermediação de mão de obra, formação e requalificação, e geração de emprego e renda. A partir dos anos 1990, várias políticas públicas, no nível federal, tiveram ampla adesão dos governos locais, principalmente àqueles ligados às áreas da educação e saúde²⁸.

Os Programas federais de Geração de Emprego e Renda (Proger) e Qualificação Profissional (PNQ), também tiveram ampla adesão dos governos locais. No plano local, os municípios podem, com base nas orientações das comissões estadual e municipal de emprego, indicar áreas prioritárias e estimular políticas de combate ao desemprego através das linhas de financiamento do Proger que financiam empreendimentos produtivos de iniciativa privada, formais ou informais, em áreas urbanas ou rurais. Segundo Arretche (2012), uma das causas apontadas do êxito desses programas, assim como os relacionados à saúde, educação e assistência social, estão “na definição de uma estrutura de incentivos (e contrapartidas) que tornaram extremamente atraentes para os governos locais aderir ao programa federal de descentralização” (ARRETCHE, 2012, p. 33).

O Plano Nacional de Qualificação – PNQ envolve uma série de programas territoriais e setoriais do governo federal em parceria com estados e municípios, implementados de forma descentralizada, destinados a ações de qualificação social e profissional, por meio dos: Planos Territoriais de Qualificação - destinados a atender demandas pro qualificação identificadas com base na territorialidade (em parceria com estados, municípios e entidades sem fins lucrativos); Projetos Especiais de Qualificação - destinados ao desenvolvimento de metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional (em parceria com entidades do movimento social e organizações não governamentais); e dos Planos Setoriais de Qualificação - que buscam o atendimento de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação (em parceria com sindicatos, empresas, movimentos sociais, governos municipais e estaduais)²⁹. A estrutura administrativa do sistema, interpassa geralmente, todos os níveis governamentais e o seu financiamento é de responsabilidade federal com os recursos do FAT³⁰. As diretrizes das ações são emitidas pelos governos

²⁸ Para se ter uma idéia da participação do município na execução de programas do governo federal, pelo lado dos maiores programas sociais do governo o peso dos municípios em sua execução já se aproximava da casa dos 30% do gasto nacional com ensino e saúde (Dados extraídos da execução orçamentária dos governos subnacionais - despesa segundo o regime de competência in AFONSO et all,1999).

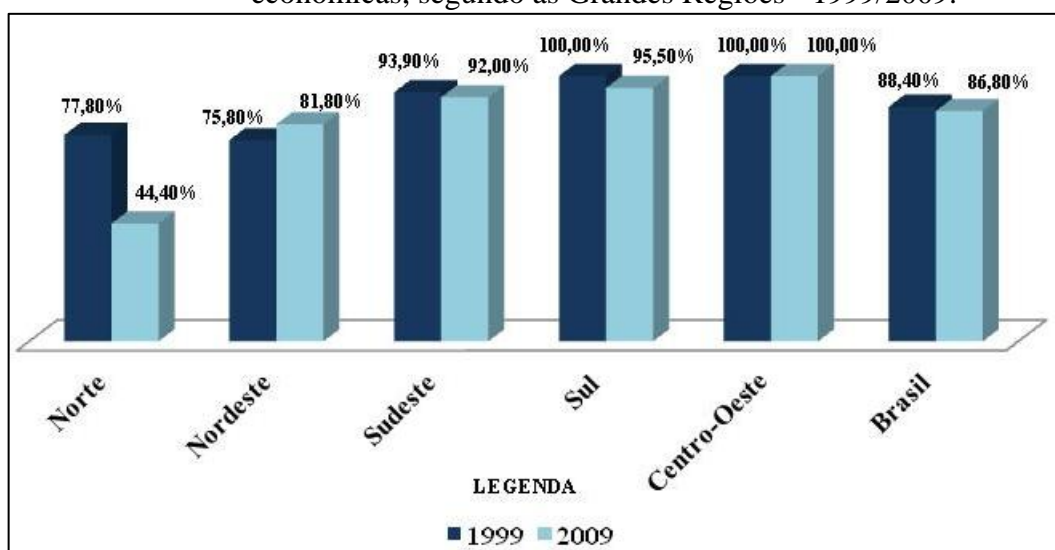
²⁹ Site do Ministério do Trabalho e Emprego. <http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>. Acessado em 19.05.2013.

³⁰ Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

centrais, passando por adaptações e particularidades regionais, normalmente executadas em âmbito locais (MTB, 1996).

O Gráfico 1 mostra, desagregado por grandes regiões, a proporção de municípios com população acima de 50.000 habitantes que apresentavam algum incentivo para atração de atividades econômicas.

Gráfico 1: Proporção de municípios com incentivos para atrair a implantação de atividades econômicas, segundo as Grandes Regiões - 1999/2009.



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 e 2009.

De acordo com as informações prestadas pelas prefeituras, os municípios de médio e grande porte (com população acima de 50.000 habitantes) apresentaram no âmbito nacional uma alta proporção de incentivos para a implantação de atividades econômicas (acima de 85%), nos dois levantamentos realizados pelo IBGE (1999 e 2009). Dos municípios selecionados pela amostra, a região que apresentou a maior proporção de municípios com incentivos para atrair a implantação de atividades econômicas foi a região Centro-Oeste. Em 2009, todos os municípios da região, selecionados pela amostra, possuíam algum incentivo para atrair a implantação de atividades econômicas nos seus territórios. Em segundo lugar, ficaram os municípios da região Sul, com um percentual em torno de 95%. Esse percentual caiu em relação ao levantamento de 1999³¹ (100% dos municípios). A região Sudeste, vem logo depois, com 92% dos municípios da região apresentando algum tipo de incentivo. Em relação ao levantamento de 1999, esse percentual teve uma pequena redução, caindo de 93,9 para 92%, o número de municípios que apresentaram incentivos para a atração de atividades

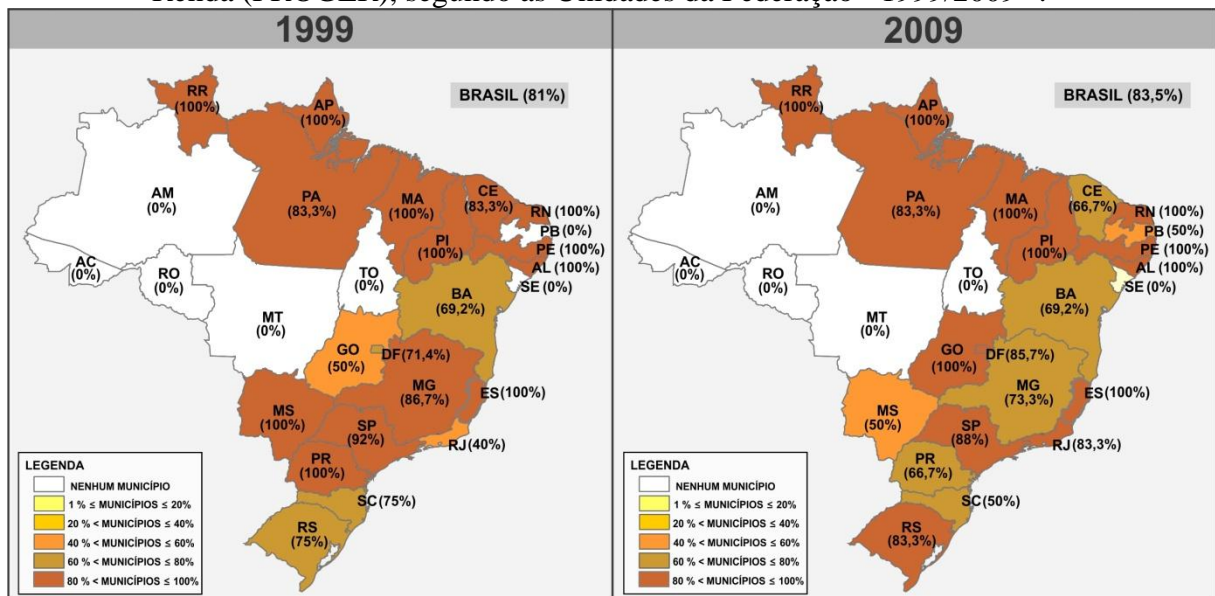
³¹ No levantamento realizado em 1999, 100% (cem por cento) dos municípios, selecionados pela amostra, da região possuíam algum incentivo para a implantação de atividades econômicas.

econômicas. A única região que apresentou crescimento na proporção de municípios com incentivos para atrair a implementação de atividades econômicas, foi à região Nordeste, e a região que apresentou a pior queda na proporção, foi da região Norte, nos municípios da amostra. Nesta última, o percentual teve uma redução significativa de 77,8, em 1999, para 44,4% em 2009. A região Nordeste, obteve, entretanto o maior crescimento durante o período. Passou de 75,8, em 1999 para 81,8, em 2009. Um das hipóteses para o crescimento da região se deve: primeiro, a uma maior desconcentração econômica regional, a partir de políticas sociais no nível federal, nos anos recentes, bem como no ambiente propício que alguns estados criaram para atração de capitais externos.

Na Figura 1 (ver na página seguinte), temos a proporção de municípios da amostra com população acima de 50.000 habitantes, desagregado por unidade da federação, com o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER). No plano nacional, verificou-se um aumento na proporção de municípios da amostra com algum programa de geração de emprego e renda, passando de 81% para 83,5%, durante os anos de 1999 e 2009. Na análise, desagregada por unidades da federação, pelo menos 50% dos municípios de toda a amostra possuíam algum programa de geração de emprego e renda (PROGER) durante o período analisado. Os estados que apresentaram crescimento na proporção de municípios com programas de geração de emprego e renda durante os anos de 1999 e 2009 foram o Rio de Janeiro que passou de 40% para 83,3% dos municípios da amostra; o Distrito Federal que passou de 71,4% para 85,7%; e o Rio Grande do Sul que passou de 75% para 83,3%; o estado da Paraíba, em que nenhum dos municípios da amostra tinha algum programa de geração de emprego e renda e em 2009 cerca de 50% dos municípios da amostra apresentavam o programa; e o estado de Goiás que passou de 50% para 100% dos municípios. Os estados que tiveram redução na proporção de municípios com algum programa de geração de emprego e renda foram o Ceará que caiu de 83,3% para 66,7%; Mato Grosso do Sul em que 100% dos municípios da amostra tinham algum programa de geração de emprego e renda em 1999 e em 2009, somente metade deles tinham algum programa; São Paulo, Paraná, Santa Catarina também apresentaram redução na proporção de municípios com algum programa de geração de emprego e renda, durante o período. Os demais estados da federação, em todas as regiões, mantiveram, em 2009, todos os municípios da amostra contavam com algum programa de geração de emprego e renda, se comparados ao ano de 1999. O que demonstra que os programas de geração de emprego e renda apresenta um quadro bastante heterogêneo para o conjunto do país, sendo contempladas na maior parte dos estados. Os únicos estados, que não

apresentaram, nos municípios da amostra, algum programa de geração de emprego e renda foram os estados do Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Tocantins e Sergipe, nos dois levantamentos da pesquisa (1999 e 2009).

Figura 1: Proporção de municípios da amostra com o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009³².



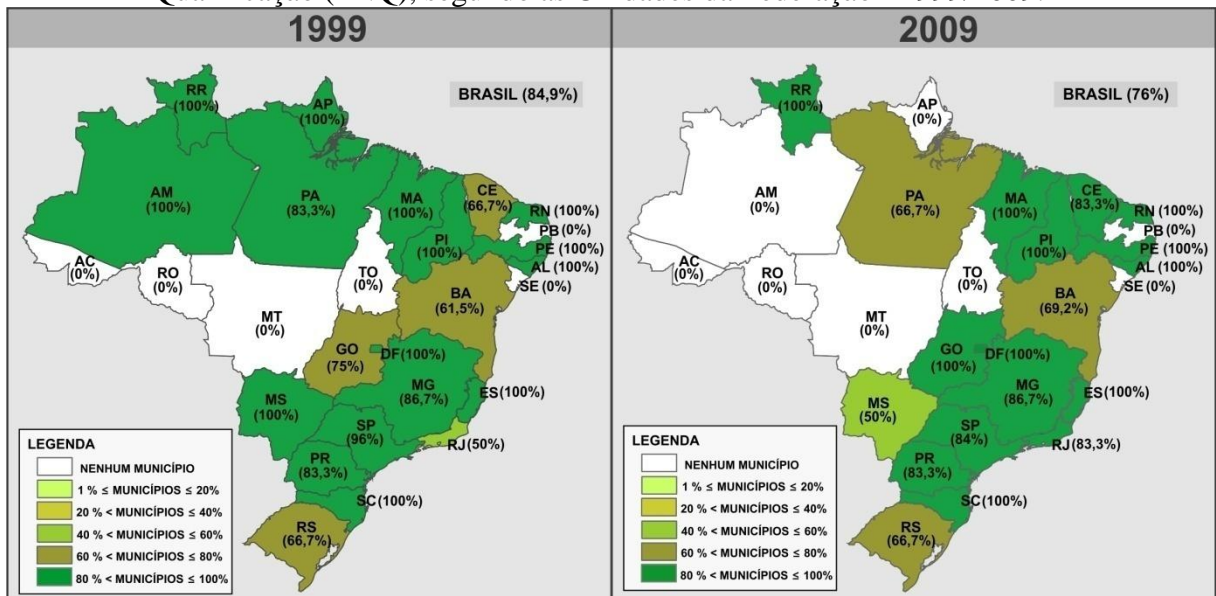
Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 e 2009.

A Figura 2 (ver na página seguinte) mostra a proporção de municípios, desagregados por unidade da federação, que fazem parte do Programa Nacional de Qualificação (PNQ). No plano nacional, verificou-se uma redução na proporção de municípios da amostra que tinham algum programa de qualificação, caindo de 84,9% para 76%, durante os anos de 1999 e 2009. Na análise mais geral, desagregada por unidade da federação, verificamos nos municípios da amostra (maiores que 50.000 habitantes) um apoio menor aos programas de qualificação profissional se comparado com o programa de geração de emprego e renda, por exemplo. Os estados que apresentaram aumento na proporção de municípios com algum programa de qualificação foram: o Ceará que saiu de 66,7% para 83,3% dos municípios da amostra durante os anos de 1999 e 2009; o Rio de Janeiro que saiu de 50% para 83,3% dos municípios da amostra; Goiás de 75% para 100%; Bahia de 61,5 % para 69% dos municípios, durante o período analisado. Os estados com maiores quedas na proporção de municípios com algum programa de qualificação profissional foram: Paraíba, em que nenhum dos municípios da amostra tinha algum programa de qualificação profissional no período analisado; Amazonas e

³² As tabelas com os valores absolutos das Figuras 1 a 7 encontram-se no Anexo C.

Amapá, de 100% para 0%; Mato Grosso do Sul de 100% para 50%; Pará de 83,3% para 66,7%; e São Paulo de 96% para 84% dos municípios da amostra. Assim como nos programas de geração de emprego e renda, os estados não apresentaram, nos municípios da amostra, nenhum dos dois programas foram os estados do Acre, Rondônia, Mato Grosso, Tocantins, Sergipe, Paraíba e o estado do Amapá que tinha apenas o programa de qualificação profissional apenas em um dos levantamentos da pesquisa (2009). Os demais estados mantiveram a proporção de 100% dos municípios com algum programa de qualificação durante o período analisado.

Figura 2: Proporção de municípios da amostra que fazem parte do Programa Nacional de Qualificação (PNQ), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.

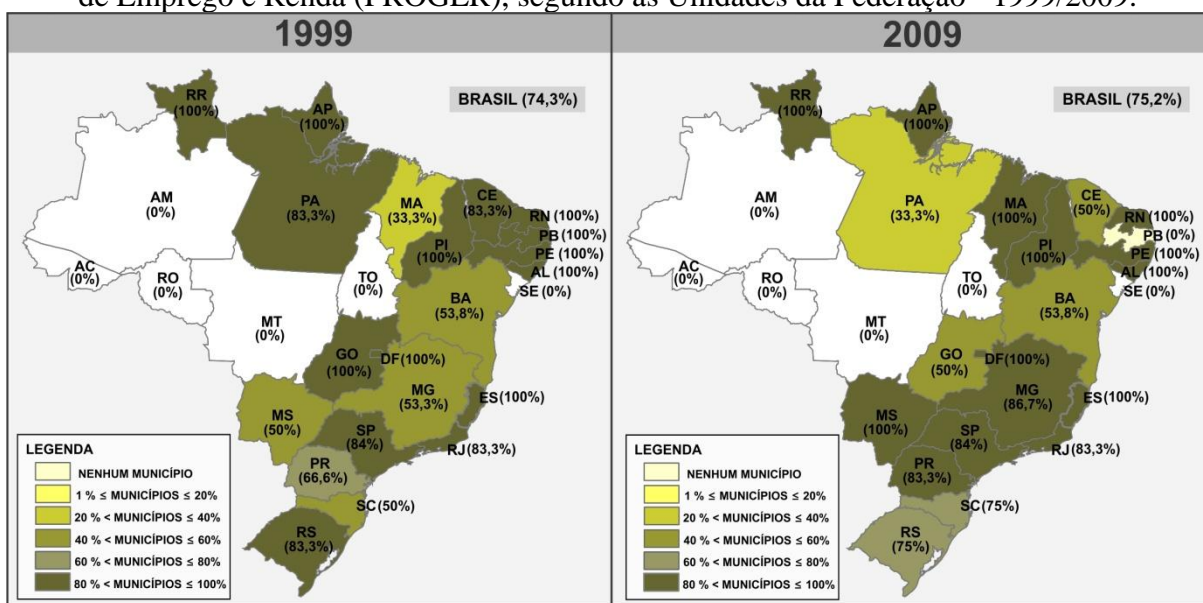


Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 e 2009.

Analisando na Figura 3 (ver na página seguinte), o cruzamento das informações dos municípios da amostra que apresentavam incentivos à implantação de atividades econômicas (INCENT) com as informações dos municípios que possuíam o programa de geração de emprego e renda (PROGER), verificamos que, aproximadamente, 75% dos municípios da amostra atendiam as duas condições durante o período analisado. O que demonstra uma alta proporção no nível nacional, dos municípios da amostra que utilizam os dois tipos de incentivos. Verificamos que, na análise desagregada pelas unidades da federação, em pelo menos dez estados (de 22 da amostra), todos os municípios informaram ter conjuntamente os dois tipos de incentivos. Os estados que apresentaram crescimento na proporção de municípios da amostra com os dois tipos de incentivos foram o Maranhão (de 33% para 100% dos municípios); o Mato Grosso do Sul (de 50% para 100% dos municípios); Minas Gerais

(de 53,3% para 83,3%); Paraná (66,6% para 83,3%); e Santa Catarina (de 50% para 75% dos municípios da amostra). As maiores reduções na proporção de municípios da amostra com os dois tipos de incentivos (Incentivos para a implantação de atividades econômicas e Programa de geração de emprego e renda) foram nos estados do Pará (que caiu de 83% para 33%); Ceará (de 83,3% para 50%); Rio Grande do Sul (de 83,3% para 75%); Goiás (de 100% para 50%); e o estado da Paraíba (100% para 0%), nos dois levantamentos realizados. Os únicos estados que não apresentaram nenhum dos programas (incentivos à promoção econômica local, programas de geração de emprego e renda e qualificação profissional) foram os estados do Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Tocantins (nos dois levantamentos da pesquisa) e Paraíba e Sergipe (em 2009). Nos demais estados, todos os municípios da amostra com algum programa de qualificação, durante o período analisado.

Figura 3: Proporção de municípios da amostra que apresentaram conjuntamente algum incentivo para implantação de atividades econômicas e fazem parte do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.

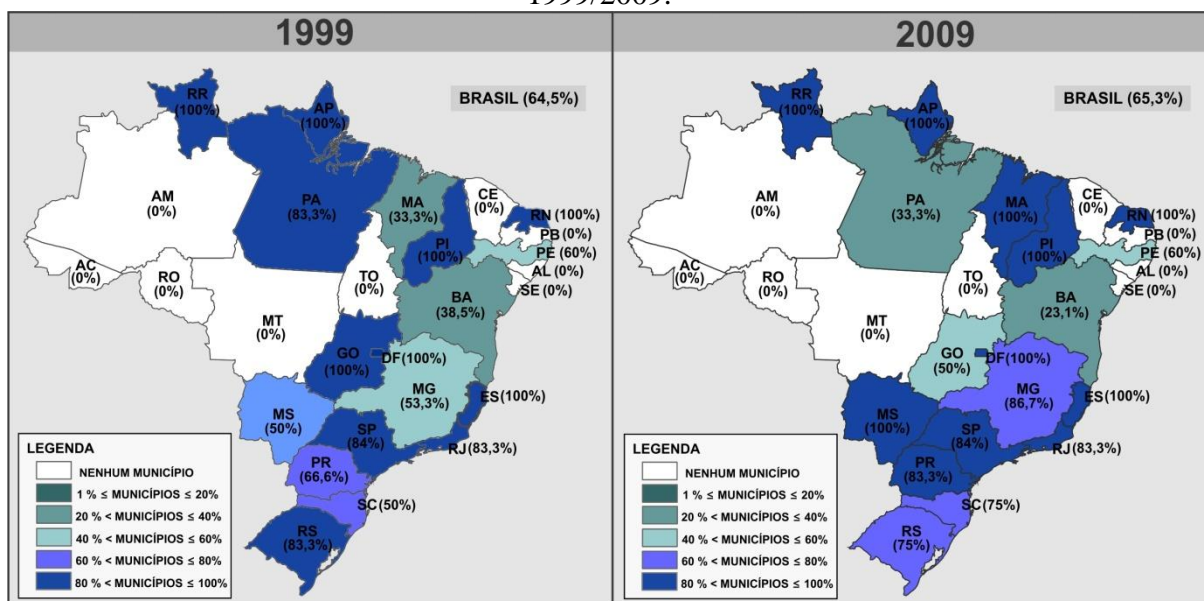


Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 e 2009.

Na Figura 4 (ver na página seguinte), temos o cruzamento das informações dos municípios da amostra que apresentavam incentivos à implantação de atividades econômicas, com as informações dos municípios que possuíam o programa de geração de emprego e renda (PROGER) e possuíam o IDHM alto (acima de .700). A escolha pelo IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) se deve pela hipótese de verificar se os municípios da amostra que apresentaram incentivos à promoção econômica e algum programa de geração de emprego e renda apresentam também um IDH superior. Verificamos que, na análise

desagregada por unidade da federação, acima de 64% dos municípios da amostra (portanto, uma alta proporção) atendiam as três condições durante o período analisado. Alguns estados aumentaram a proporção de municípios que atendiam as três condições ao longo do período analisado: Maranhão (33% para 100%); Minas Gerais (de 53,3% para 86,7%); Paraná (de 66,6% para 83,3%); Santa Catarina (de 50% para 75%); e o estado do Mato Grosso do Sul (de 50% para 100%). Os estados que teve reduzida, entre 1999 e 2009, a proporção de municípios que atendem as três condições citadas foram: Pará (de 83% para 33%); Bahia (de 38,5% para 23,1%); Rio Grande do Sul (de 83,3% para 75%); e Goiás (de 100% para 50%). No comparativo entre os anos de 1999 e 2009, nos estados do Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Tocantins, Ceará, Paraíba, Sergipe e Alagoas, nenhum município da amostra atendia as três condições conjuntamente.

Figura 4: Proporção de municípios que apresentaram conjuntamente algum incentivo para implantação de atividades econômicas e o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) e IDH médio e alto (maior que .700), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.

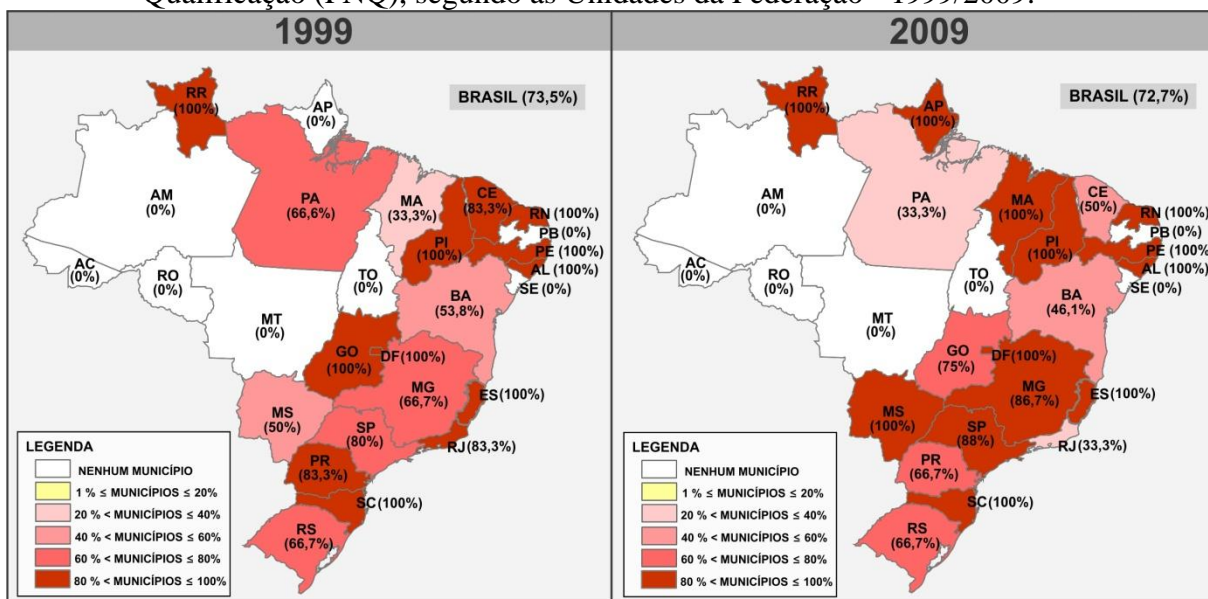


Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 e 2009.

Analisando na Figura 5 (ver na página seguinte), temos o cruzamento das informações dos municípios da amostra que apresentavam incentivos à implantação de atividades econômicas com as informações dos municípios que possuíam algum tipo de programa de qualificação profissional (PNQ). Verificamos que, mais que 72% dos municípios da amostra atendiam as duas condições ao longo do período analisado. Verificamos que, na análise desagregada pelas unidades da federação, em pelo menos oito estados (de 22 da amostra), todos os municípios da amostra informaram ter conjuntamente os dois tipos de incentivos. Os

estados que apresentaram crescimento na proporção de municípios da amostra com os dois tipos de incentivos foram o Maranhão (de 33% para 100% dos municípios); Minas Gerais (de 66,7% para 86,7%); São Paulo (80% para 88%); e Mato Grosso do Sul (de 50% para 75% dos municípios). Alguns estados apresentaram reduções na proporção de municípios da amostra com os dois tipos de incentivos (incentivos para a implantação de atividades econômicas e os programas de qualificação profissional) foram nos estados do Pará (que caiu de 66% para 33%); Ceará (de 83,3% para 50%); Bahia (de 53,8% para 46,1%); Rio de Janeiro (de 83% para 33%); Paraná (83,3% para 66,7%); e Goiás (de 100% para 75% dos municípios da amostra) nos dois levantamentos realizados. Alguns estados como o Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Tocantins e Paraíba, nenhum dos municípios da amostra apresentou as condições citadas. Os demais estados mantiveram a proporção de 100% dos municípios com algum programa de qualificação, durante o período analisado.

Figura 5: Proporção de municípios da amostra que apresentaram conjuntamente algum incentivo para implantação de atividades econômicas e fazem parte do Programa Nacional de Qualificação (PNQ), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.

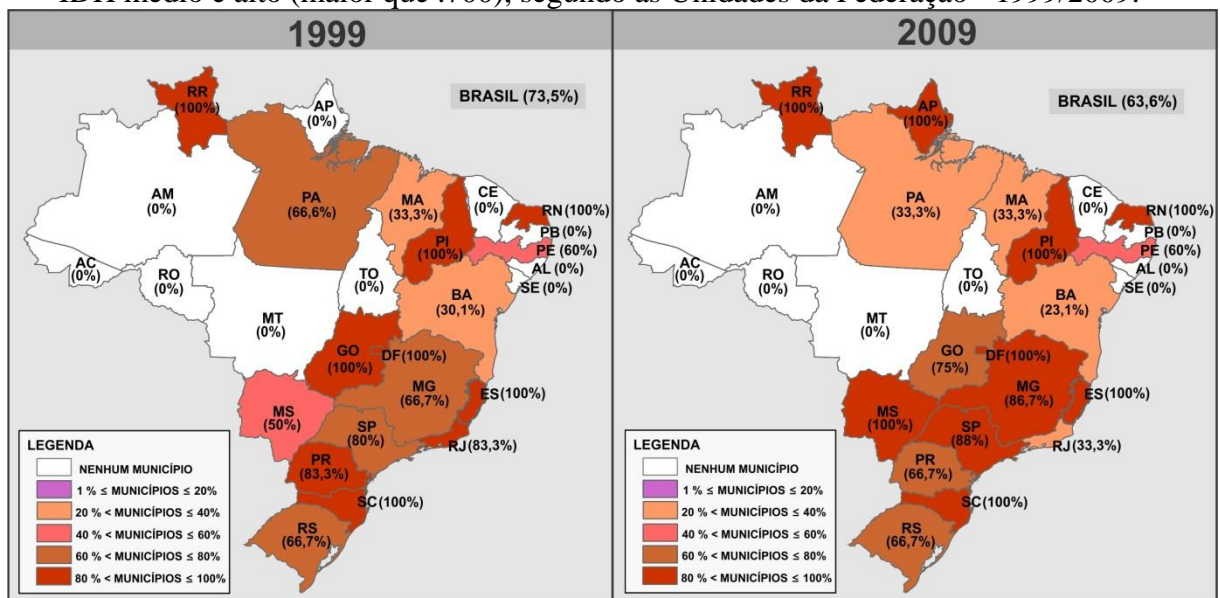


Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 e 2009.

Na Figura 6 (ver na página seguinte), temos o cruzamento das informações dos municípios da amostra que apresentavam incentivos à implantação de atividades econômicas, o programa de qualificação profissional (PNQ) e o IDHM médio e alto (acima de .700). Verificamos que, na análise desagregada por unidade da federação, no geral, mais de 63% dos municípios da amostra atendiam as três condições no ano de 2009. Alguns estados aumentaram a proporção de municípios da amostra com as condições acima ao longo do período analisado:

Amapá (0% para 100%); Minas Gerais (de 66,7% para 86,7%); São Paulo (de 80% para 88%); e Mato Grosso do Sul (de 50% para 100%). Os estados que tiveram reduzida, no período, a proporção de municípios que atendem as três condições citadas foram: Pará (de 66% para 33%); Bahia (de 30,1% para 23,1%); Rio de Janeiro (de 83,3% para 33,3%); Paraná (de 83,3% para 66,7%) e Goiás (de 100% para 75%). No comparativo entre os anos de 1999 e 2009, nos estados do Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Tocantins, Ceará, Paraíba, Alagoas e Sergipe, nenhum município da amostra atendia as três condições conjuntamente.

Figura 6: Proporção de municípios da amostra que apresentaram conjuntamente incentivos para implantação de atividades econômicas e o Programa Nacional de Qualificação (PNQ) e com o IDH médio e alto (maior que .700), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 e 2009.

Na Tabela 1 (ver na página seguinte), temos a proporção dos municípios da amostra que apresentavam algum mecanismo de isenção fiscal (ISS ou IPTU). Verificamos que, mais que 45% dos municípios da amostra utilizam algum mecanismo de isenção fiscal para a promoção econômica do território, durante o período analisado. Verificamos na análise desagregada pelas unidades da federação, os estados que apresentaram crescimento na proporção de municípios da amostra com o mecanismo da isenção fiscal foram: o Ceará (de 33,3% para 66,7% dos municípios da amostra); Piauí (de 50% para 100%); Maranhão (de 0% para 33%); Pernambuco (de 40% para 60%); Rio Grande do Sul (58,3% para 66,7%); e Espírito Santo (de 0% para 50%). Alguns estados tiveram diminuída a proporção de municípios da amostra com a isenção fiscal como os estados do Pará (de 33,3% para 0%); Roraima (que caiu de 100% para 0%); Bahia (de 53,8% para 30,7%); Minas Gerais (de 46,7%

para 26,7%); Rio de Janeiro (de 83% para 66,7%); Paraná (50% para 33,3%) dos municípios da amostra, nos dois levantamentos realizados. Em alguns estados como o Amazonas, Amapá, Rio Grande do Norte, Alagoas e Distrito Federal, nenhum dos municípios da amostra apresentou a isenção fiscal como mecanismo de promoção econômica local.

Tabela 1: Proporção de municípios da amostra com Incentivos Fiscais (isenção de IPTU, ISS), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.

Unidades da Federação (UF)	Proporção de municípios com Incentivos Fiscais (%)			
	1999		2009	
	n	%	n	%
<i>Brasil</i>	58	47,9	55	45,4
Roraima	01	100	00	0
Amazonas	00	0	00	0
Pará	02	33,3	00	0
Amapá	00	0	00	0
Maranhão	00	0	01	33,3
Piauí	01	50	02	100
Ceará	02	33,3	04	66,7
Rio Grande do Norte	00	0	00	0
Paraíba	01	50	01	50
Pernambuco	02	40	03	60
Alagoas	00	0	00	0
Bahia	07	53,8	04	30,7
Minas Gerais	07	46,7	04	26,7
Espírito Santo	00	0	01	25
Rio de Janeiro	05	83,3	04	66,7
São Paulo	13	52	13	52
Paraná	03	50	02	33,3
Santa Catarina	03	75	03	75
Rio Grande do Sul	07	58,3	08	66,7
Mato Grosso do Sul	01	50	02	100
Goiás	03	75	03	75
Distrito Federal	00	0	00	0

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 e 2009.

Na Tabela 2 (ver na página seguinte), temos a proporção dos municípios da amostra que apresentavam algum incentivo de promoção econômica não fiscal (doação de terras, infraestrutura, distrito industrial, entre outros incentivos). Verificamos que, em 2009, apenas 14% dos municípios da amostra utilizam algum mecanismo de incentivo não fiscal para a promoção econômica do território. Na análise desagregada pelas unidades da federação, os estados que apresentaram crescimento na proporção de municípios da amostra com incentivos não fiscais foram o Piauí (de 0% para 50%) e o estado do Maranhão (de 0% para 33%). A maioria dos estados teve reduzida a proporção de municípios da amostra com incentivos não fiscais como os estados do Paraná (66,7% para 33,3%); Rio Grande do Sul (de 41,6% para

25%); São Paulo (de 32% para 16%); Ceará (de 33,3% para 16,6%); Minas Gerais (de 26,7% para 20%); Santa Catarina (de 50% para 25%); Pará (de 50% para 0%); Roraima (de 100% para 0%); Pernambuco (de 20% para 0%); Bahia (de 23% para 0%); e Espírito Santo (de 25% para 0%). Em alguns estados, como o Amazonas, Amapá, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Rio de Janeiro e Distrito Federal, nenhum dos municípios da amostra apresentou incentivo não fiscal como mecanismo de promoção econômica local. O que mostra que, os municípios da amostra pouco utilizaram esse mecanismo como incentivo à promoção econômica local.

Tabela 2: Proporção de municípios da amostra com Incentivos Não-Fiscais (doação de terras, infraestrutura, distrito industrial, outros incentivos), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.

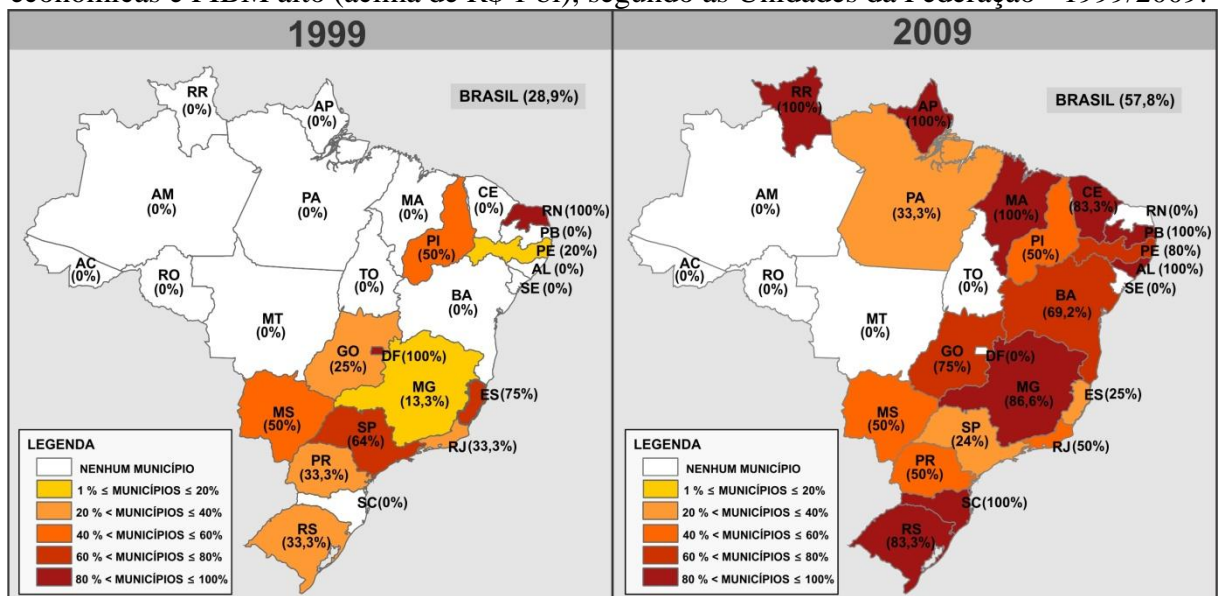
Unidades da Federação (UF)	Proporção de municípios da amostra com Incentivos Não-Fiscais (%)			
	1999		2009	
	n	%	n	%
<i>Brasil</i>	36	29,7	18	14,9
Roraima	01	100	00	0
Amazonas	00	0	00	0
Pará	03	50	00	0
Amapá	00	0	00	0
Maranhão	00	0	01	33,3
Piauí	00	0	01	50,0
Ceará	02	33,3	01	16,6
Rio Grande do Norte	00	0	00	0
Paraíba	00	0	00	0
Pernambuco	01	20	00	0
Alagoas	00	0	00	0
Bahia	03	23,08	00	0
Minas Gerais	04	26,7	03	20,0
Espírito Santo	01	25	00	0
Rio de Janeiro	00	0	00	0
São Paulo	08	32	04	16
Paraná	04	66,7	02	33,3
Santa Catarina	02	50,0	01	25,0
Rio Grande do Sul	05	41,6	03	25,0
Mato Grosso do Sul	01	50	01	50
Goiás	01	25	01	25
Distrito Federal	00	0	00	0

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 e 2009.

Na Figura 7 (ver na página seguinte), temos o cruzamento das informações dos municípios da amostra que apresentavam incentivos à implantação de atividades econômicas com as informações dos municípios e que possuíam o Produto Interno Bruto Municipal

(PIBM) alto (acima de R\$ 1 bilhão). Verificamos que, na análise desagregada por unidade da federação, apenas 30% dos municípios da amostra apresentavam incentivos para a implantação de atividades econômicas e PIBM acima de R\$ 1 bilhão em 1999³³. A proporção de municípios da amostra que apresentaram incentivos para a implantação de atividades econômicas e PIBM abaixo de R\$ 1 bilhão foi superior a 57% em 2009. Os estados que apresentaram as maiores proporções de municípios da amostra com incentivos à implantação de atividades econômicas e com PIBM acima de R\$1 bilhão foram: São Paulo (64%); Distrito Federal (100%); Rio Grande do Norte (100%); e o Espírito Santo (75%). Os estados que apresentaram as maiores proporções de municípios da amostra com incentivos à implantação de atividades econômicas e com PIBM abaixo de R\$1 bilhão foram: Minas Gerais (86,6%); Bahia (69,2%); Ceará (83,3%); Pernambuco (80%); Maranhão (100%); Goiás (75%); Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso do Sul e Piauí (50%); Pará (33,3%); Roraima, Paraíba, Alagoas e Santa Catarina (100%). No comparativo entre os anos de 1999 e 2009, embora tenhamos um crescimento considerável na proporção de municípios na maior parte das regiões, as regiões Norte e Nordeste tiveram as maiores crescimentos na proporção de municípios com incentivos à implantação de atividades econômicas e com PIBM abaixo ou acima de R\$1 bilhão. Os estados do Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso e Tocantins e Sergipe, nenhum município da amostra atendia a uma das condições acima, nos dois levantamentos realizados pela pesquisa.

Figura 7: Proporção de municípios da amostra com incentivos para implantação de atividades econômicas e PIBM alto (acima de R\$ 1 bi), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 e 2009.

³³ O critério de corte do PIB (alto ou baixo) tomou como parâmetro o PIB médio entre os municípios mais populosos da amostra.

Podemos inferir, a partir da leitura dos dados, que as políticas de promoção econômica, no nível local, tem se apresentado bastante heterogênea, nos âmbito regional, estadual e municipal.

A região nordeste tem sido a região que mais cresceu na proporção de municípios de médio e grande porte com iniciativas de promoção econômica local ao longo de uma década (1999 e 2009), saindo de 75% para 81% dos municípios com algum tipo de iniciativa para atração de atividades econômicas para o território. Os estados do Ceará e Bahia apresentaram a maior proporção de municípios com algum tipo de iniciativa para a promoção econômica local. A segunda maior proporção de municípios com iniciativas de promoção econômica foi a região Sudeste, que quando desagregada por estado, destaca-se o Rio de Janeiro e São Paulo, apresentaram as maiores proporções de municípios com alguma iniciativa para atração de atividades econômicas para o território, seja em programas de geração de emprego e renda ou na qualificação profissional. A região Centro Oeste, apresentou a maior proporção de municípios com alguma iniciativa para atração de atividades econômicas para o território, destacamos os estados de Goiás, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal que apresentaram os melhores resultados na proporção de municípios com alguma iniciativa para atração de atividades econômicas na geração de emprego e renda ou na qualificação profissional. Na região Sul, destaca-se o estado do Rio Grande do Sul que apresentou a maior proporção de municípios com alguma iniciativa de atividades econômicas, particularmente na área da geração de emprego e renda. A região Norte apresentou a maior redução na proporção de municípios da amostra com alguma iniciativa de promoção econômica local, passando de 77,8% para 44,1% entre 1999 e 2009. Quando desagregado por estado, os estados do Amazonas, Acre e Rondônia apresentaram as menores proporções de municípios com alguma iniciativa de promoção econômica nos dois levantamentos da pesquisa (1999 e 2009).

O levantamento inicial dos dados mostra que, no caso dos municípios de médio e grande porte selecionados, os programas de geração de emprego e renda apresentam uma maior colaboração dos municípios (acima de 83% em 2009) se comparado aos programas de qualificação profissional (76% em 2009). Uma hipótese para uma maior ou menor adesão dos municípios se deve ao arranjo institucional de cada um desses programas, assim como da sua trajetória institucional. Os programas de geração de emprego e renda tem uma trajetória institucional mais longa e consolidada (com uma estrutura de acesso facilitado e apoiado financeiro através de bancos públicos e com vários projetos associados ao desenvolvimento local, por exemplo) que os programas de qualificação profissional, de arranjo institucional

mais complexo e com constantes mudanças de formato ao longo da década. Essa trajetória pode ser mais lenta nas regiões onde a implantação desses programas tem sido mais recente.

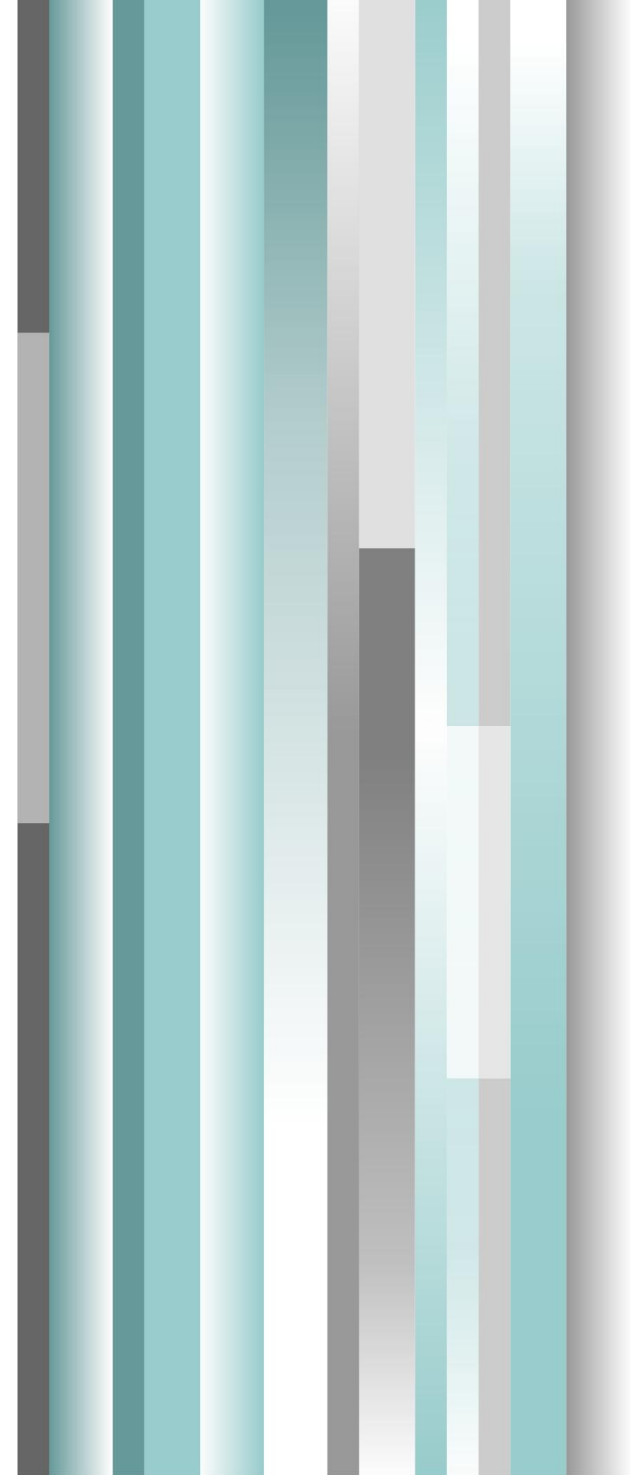
Quando correlacionadas as iniciativas para a atração de atividades econômicas no território e os programas de geração de emprego e renda e o Índice de Desenvolvimento Humano, a proporção de municípios de médio e grande porte no plano nacional ainda é alta, acima de 65% em 2009. O que mostra que os incentivos locais para a promoção do território podem contribuir também para elevar os índices de desenvolvimento social. Uma análise mais aprofundada desse tópico deve levar em conta outros elementos como os índices de desigualdade social e taxas de pobreza no município que não serão desenvolvidas nesse momento.

Quando correlacionamos as iniciativas para a atração de atividades econômicas no território e os programas de qualificação profissional e o Índice de Desenvolvimento Humano, a proporção de municípios de médio e grande porte no plano nacional ainda se mantém, acima de 63% em 2009. Os dados, portanto, reforçam a hipótese citada acima.

No que se à atração de atividades econômicas no município através do mecanismo da isenção fiscal de impostos (IPTU e ISS), verificamos que a proporção de municípios é ainda menor que os incentivos de geração de emprego e renda e qualificação profissional, sendo utilizada por aproximadamente 45% dos municípios da amostra em 2009. No caso dos incentivos não fiscais (como a doação de terras, infraestrutura, distritos industriais e demais incentivos) essa proporção ainda é menor sendo utilizada por menos de 15% dos municípios da amostra em 2009. Os instrumentos de promoção econômica como a isenção fiscal e os incentivos não fiscais (como a doação de terras, infraestrutura, distritos industriais e demais incentivos) fazem parte dos recursos do município que são menos dependentes da autoridade da esfera estadual ou federal e constitucionalmente pertencem aos limites da autonomia municipal. Na análise desagregada por estado, a região nordeste ocupa uma posição de destaque, com uma maior proporção de municípios utilizando esses instrumentos de promoção econômica nos estados do Ceará, Piauí, Maranhão e Pernambuco. Na região sul, pelo estado do Rio Grande do Sul. E no Sudeste, pelo estado do Espírito Santo. As regiões Norte e Centro Oeste, pouco apresentaram esses instrumentos de promoção econômica.

Quando relacionamos as iniciativas de promoção econômica com o PIB municipal, percebemos que a maior proporção de municípios da amostra tem um PIB abaixo de R\$ 1 bilhão, o que significa que o PIB municipal alto, embora desejável para a maioria dos

municípios (de médio e grande porte) devido o crescimento populacional e possível elevação da carga tributária pode não ser um fator necessário para se desenvolver as iniciativas à promoção econômica local. Aproximadamente 57% dos municípios analisados não apresentaram PIB municipal alto, por exemplo. Quando os dados são desagregados por estado, verificamos que os estados mais ricos da federação tem uma proporção maior de municípios com PIB municipal acima de R\$ 1 bilhão, como São Paulo e Distrito Federal, mas tal hipótese que não pode ser generalizada para o restante da federação, com Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Paraná e Rio Grande do Sul, com uma maior proporção nos municípios com PIB municipal abaixo de R\$1 bilhão. Fazemos uma análise mais aprofundada dos dados do PIB, mais a frente, no próximo capítulo.



CAPÍTULO 04

CRIANDO INDICADORES DE PROMOÇÃO ECONÔMICA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS DE MÉDIO E DE GRANDE PORTE



Nesta seção, pretendemos criar indicadores de medição da promoção econômica dos municípios brasileiros com população acima de 50.000 habitantes. Faremos uma análise empírica do desempenho dos municípios selecionados pela amostra (n=231), a partir dos dados da Pesquisa de Informações Municipais do IBGE, nos anos de 1999 e 2009.

Para medir a promoção econômica dos municípios de médio e grande porte, tomamos como base os dados da *Pesquisa de Informações Municipais*³⁴ (PIM) realizado pelo IBGE, nos municípios brasileiros. A PIM fez um levantamento das políticas locais de promoção econômica, com enfoque na geração de emprego e renda, nos municípios brasileiros, nos anos de 1999 e 2009. Foi empregado como indicador do desenvolvimento econômico, os dados do PIB municipal do IPEA (1999/2009). E como indicador do desenvolvimento social, os dados do IDH municipal, do PNUD (1991,2000). A escolha desses indicadores se deve ao fato, destes, serem indicadores de desenvolvimento consistentes e constantemente utilizados na literatura. (CEPAL, PNUD).

Em décadas mais recentes, os municípios brasileiros têm acompanhado o crescimento do índice de desenvolvimento humano (IDH), em razão do aumento das transferências legais e constitucionais através de programas federais nas áreas da saúde, educação e assistência social, principalmente para os municípios de pequeno porte. No que se refere ao PIB municipal, as transferências federais e o crescimento da carga tributária tem incrementado a capacidade de arrecadação municipal, com impacto sobre a maioria dos municípios brasileiros.

Um levantamento inicial da pesquisa verificou que a promoção econômica local ocorre no Brasil, basicamente de duas formas: através de políticas federais descentralizadas e implementadas localmente; e, através de políticas propriamente locais. A pesquisa baseia-se nos dados da Pesquisa de Informações Municipais (PIM) do IBGE. As iniciativas de promoção econômica utilizadas pelos governos municipais são:

- a) Programas de geração de emprego e renda (1999 e 2009) – são programas de iniciativa federal destinados à geração de emprego e renda (PROGER) e que tem a participação do governo municipal. Nossa medida aqui foi: o município tem programa ou ação de geração de trabalho e renda? A resposta pode variar de sim (1) ou não (0).

³⁴ A Pesquisa de Informações Municipais trata-se de um esforço do IBGE, de suprir a carência de informações sobre os municípios brasileiros. A pesquisa, uma antiga demanda dos órgãos governamentais nos três níveis de governo, de instituições privadas e da sociedade em geral, tem por objetivo levantar informações, junto às administrações locais, sobre a estrutura política, administrativa, planejamento, descentralização e desconcentração administrativa, habitação, emprego, segurança pública, comércio, comunicação, cultura, esporte e lazer, etc. (IBGE,1999).

b) Programas de qualificação profissional (1999 e 2009) - são programas de iniciativa federal destinados à qualificação profissional (PNQ) e com participação do governo municipal. Nossa medida aqui foi: o município tem programa ou ação de capacitação profissional? A resposta pode variar de sim (1) ou não (0).

c) Isenção fiscal do IPTU (1999 e 2009) – alguns municípios têm utilizado a isenção fiscal do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), como mecanismo de promoção econômica local. Nossa medida é: Dentre os mecanismos utilizados para atrair a implantação de atividades econômicas, o município tem usado a isenção do IPTU? A resposta pode variar de sim (1) ou não (0).

d) Isenção fiscal do ISS (1999 e 2009) - alguns municípios têm utilizado, nos últimos anos, o incentivo de isenção fiscal do Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS), como um mecanismo de promoção econômica local. Nossa medida é: Dentre os mecanismos utilizados para atrair a implantação de atividades econômicas, o município tem usado a isenção do ISS? A resposta pode variar de sim (1) ou não (0).

e) Doação de terras (1999 e 2009) - alguns municípios têm utilizado o incentivo de doação de terras, como um mecanismo de promoção econômica local. Nossa medida é: Dentre os mecanismos utilizados para atrair a implantação de atividades econômicas, o município tem feito a doação de terras? A resposta pode variar de sim (1) ou não (0).

f) Outros incentivos (1999 e 2009) – questionou-se aos governantes municipais se eles têm utilizado outros incentivos, que não os já citados acima, como um mecanismo de promoção econômica. Nossa medida é: Dentre os mecanismos utilizados para atrair a implantação de atividades econômicas, o município tem utilizado outros tipos de incentivos? A resposta pode variar de sim (1) ou não (0).

g) Infraestrutura (1999 e 2009) – muitos municípios tem utilizado como mecanismo de promoção da economia local o incentivo de infraestrutura. Nossa medida é: Dentre os mecanismos utilizados para atrair a implantação de atividades econômicas, há no município algum incentivo de infraestrutura? A resposta pode variar de sim (1) ou não (0).

h) Existência de distritos industriais (1999 e 2009) – alguns municípios têm implantado distritos industriais como incentivo para a promoção econômica local. Nossa medida é: Dentre os mecanismos utilizados para atrair a implantação de atividades econômicas, há distritos industriais em seu município? A resposta pode variar de sim (1) ou não (0).

Procurou-se, dessa forma, construir um índice que avaliará a promoção econômica dos municípios. Esse índice será formado pela combinação dos resultados de cada variável municipal na análise fatorial, que servirá para diferenciar o nível de desempenho institucional nos municípios da amostra. O índice refletirá a desempenho institucional da promoção econômica dos governos municipais e assumirá valores entre 0 e 1.

Utilizando o método de *análise fatorial*, procurou-se sintetizar as informações da base de dados a um número menor de projeções planas e identificar as relações entre as variáveis descritas anteriormente. O método da análise fatorial permite um estudo da interdependência entre as variáveis e oferece a possibilidade de, a partir de um conjunto de variáveis, extrair um número reduzido de agrupamento das variáveis denominados *fatores*. Os fatores consistem de uma combinação linear das variáveis em estudo. O método de análise fatorial, como técnica de análise multivariada, é explicado principalmente em termos da álgebra de matrizes, que é uma forma de tratar com grupos de indivíduos, ao invés, de um a um.

Os aspectos numéricos da análise fatorial dizem respeito às estimativas dos coeficientes de saturação (aij) e as comunalidades (hi^2). Dado que as variáveis estão padronizadas, ou seja, do tipo $(xi - \bar{x})/si$, e a variância igual a unidade pode-se denotar por $Var(xi) = 1 = hi^2 + ui^2$, onde ui^2 é conhecido como especificidade, que é a parte da variância devida ao fator único.

Os fatores foram extraídos através do *método de componentes principais*. A regra prática é selecionar somente os “*autovalores*” que expliquem o mínimo desejado da variação total quando a matriz de correlação for utilizada.

Ressalta-se que o principal objetivo da análise fatorial é estimar fatores facilmente interpretáveis, tornando possível estimar novos fatores com elevados coeficientes de saturação e que sejam mais fáceis de interpretar. Esses novos fatores são obtidos através de rotação ortogonal e são selecionados de modo que os coeficientes de saturação sejam próximos de 1. Neste caso torna-se mais fácil dar a cada fator uma interpretação a respeito de uma variável ou de um conjunto de variáveis (que defina uma atividade ou uma característica) no qual estão correlacionados.

Resultados

Para estimar um *índice da promoção econômica dos municípios*, e da inter-relação entre as variáveis (políticas ou ações de promoção econômica local) empregou-se o método da análise fatorial, cujos fatores principais foram extraídos da análise dos componentes

principais. Quatro padrões de promoção econômica se distinguem na amostra total. Em ordem da variância explicada (Tabela 3): 1) incentivos propriamente locais (1999); 2) incentivos propriamente locais (2009); 3) incentivos do governo federal (1999); e incentivos do governo federal (2001). No conjunto, os quatro componentes perfazem 77% da variação total³⁵.

Visando obter uma estrutura fatorial mais definida, procedeu-se a rotação ortogonal dos fatores através do método “*varimax*” e obteve-se uma nova estrutura no qual foram selecionados os fatores cujos coeficientes foram mais elevados (próximos de 1). Dessa forma, pode-se dar a cada fator uma interpretação relativa da variável ao qual o fator está correlacionado.

Tabela 3: Construção de indicadores de promoção econômica/ Análise fatorial dos componentes principais (1999 – 2009).

	Rotated Component ^a			
	2009 incentivo local fator 1	1999 incentivo local fator 2	1999 incentivo federal fator 3	2009 incentivo federal fator 4
INC99	,130	,605	,498	
INC09	,993			
PRG09	,172	-,101		,788
IPTU99		,867		
PRG99	,103		,759	,107
IPTU09	,993			
ISS99		,826		-,149
ISS09	,993			
DTER99		,618	,186	,113
DTER09	,993			
INFR09	,993			
DIS09	,993			
OU99		,136	,644	-,127
OU09	,993			
CAP99	,163		,551	,290
CAP09		,107		,831

Extraction Method: Principal Component

Rotation Method: Varimax with Kaiser

a. Rotation converged in 5

O primeiro fator explica 45,4% da variância da análise fatorial relativa aos dados dos 231 municípios selecionados pela amostra e das 16 variáveis ativas. Na análise, o percentual de explicação da variância vai diminuindo progressivamente sem apresentar pontos de ruptura.

³⁵ Nos vários testes realizados tentou-se reduzir o número de fatores (de 4 para 2), para verificar se havia alguma distinção entre os fatores em relação ao ano. Mas não houve alteração nos resultados.

No tocante a contribuição das variáveis ativas na construção dos fatores pode-se inferir que o primeiro fator diferencia as políticas de promoção econômica propriamente locais das demais (corroborando com nosso primeiro argumento), para o ano de 2009. Observa-se que as variáveis que apresentaram maior saturação com o fator 1, foram:

Incent2009 (INC09) – existência de incentivos econômicos, cujo coeficiente de saturação foi da ordem de 0,993.

iseniptu2009 (IPTU09) - isenção de iptu, cujo coeficiente de saturação foi da ordem de 0,993.

iseniss2009 (ISS09) - isenção de iss, cujo coeficiente de saturação foi da ordem de 0,993.

dterras2009 (DTER09) - doação de terras, cujo coeficiente de saturação foi da ordem de 0,993.

infraest 2009 (INFR09) – infra-estrutura, cujo coeficiente de saturação foi da ordem de 0,993.

distrit2009 (DIS09) – distritos industriais, cujo coeficiente de saturação foi da ordem de 0,993.

outr2009 (OU09) - outros incentivos, cujo coeficiente de saturação foi da ordem de 0,993.

O fator 2 contém 15,1 % da variação total e está identificado pelo critério de iniciativas propriamente locais para o ano de 1999. A este fator estão relacionadas às variáveis:

Incent1999 (INC99) - existência de incentivos econômicos, cujo coeficiente de saturação foi da ordem de 0,605.

Iseniptu1999 (IPTU99) - isenção de iptu, cujo coeficiente de saturação foi da ordem de 0,867.

Iseniss1999 (ISS99) - isenção de iss, cujo coeficiente de saturação foi da ordem de 0,826.

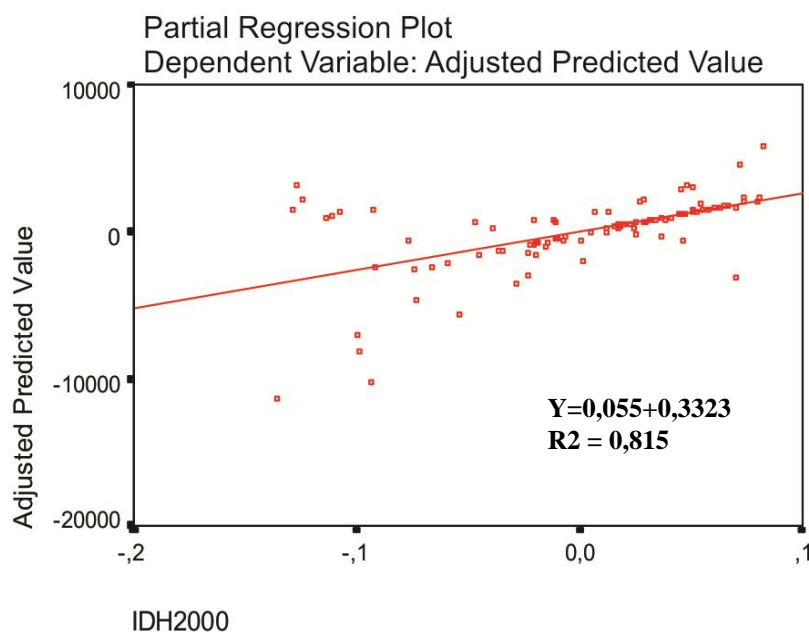
Dterras1999 (DTER99) - doação de terras, cujo coeficiente de saturação foi da ordem de 0,618.

O fator 3 reúne 9,81% da variação total e foi identificado, como iniciativas do governo federal - programas de geração de emprego e renda (PRG) e de capacitação profissional (CAP), para o ano de 1999. As variáveis PRG e CAP para o ano de 1999, apresentaram os seguintes coeficientes, PRG (0,759) e CAP (0,551). A variável, outros incentivos (OUTR) apresentou um coeficiente alto para esse fator (0,644), embora se tenha conhecimento de que essa variável possa fazer parte dos incentivos locais (*Incent*, *Iseniptu*, *Iseniss*, *Dterras*). No *survey* do IBGE não houve uma descrição do que seriam esses outros incentivos, impossibilitando a identificação dessa variável.

O fator 4 reúne 6,96% da variação total é representado pelas iniciativas de promoção econômica do governo federal - programas de geração de emprego e renda (PRG) e de capacitação profissional (CAP), para o ano de 2009. As variáveis apresentam respectivamente, coeficiente de saturação da ordem de 0,788 (PRG) e 0,831 (CAP).

A análise dos municípios em um único conjunto de 231 observações mostrou ótimos resultados na estimativa da variável ajustada INC99 - incentivos para a promoção econômica local e o IDHM2000 (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)³⁶ na Figura 8. A estimativa para o grupo de casos analisados indica que a variável ajustada INC e o IDHM2000 estão associados e explicam a 81,5% da variação dos dados observados, conforme Tabela 4 (ver na página seguinte). Na análise da contribuição da variável IDHM (x) em relação a variável INC99 (y) observa-se na análise de regressão linear, uma robusta e positiva distribuição dos casos em relação ao IDHM 2000 e os incentivos locais de promoção econômica. O que se pode inferir, a partir dos dados da amostra, é que as variáveis estão correlacionadas positivamente, ou seja, os municípios médios e de grande porte com incentivos locais de promoção econômica (INC) tendem a ter melhores índices de desenvolvimento humano (IDHM), assim como os municípios com maior IDH tendem a ter mais incentivos de promoção econômica, mesmo que não se identifique, a partir dos testes realizados, qual é a direção da causalidade.

Figura 8: Desempenho das variáveis INC e IDH, 1999-2000 (variável dependente ajustada: INC99).



³⁶ O coeficiente R2 indica que 81,5% da variação da variável IDHM2000 é explicada pela variável INC99, através do modelo de regressão linear.

Tabela 4: Desempenho das variáveis INC99 e IDH2000/ Modelo de regressão (variável dependente INC99).

Model Summary^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,906 ^a	,815	,081	,554

a. Predictors: (Constant), logpib2009, IDHM, 2000

b. Dependent Variable: INC1999

ANOVA^b

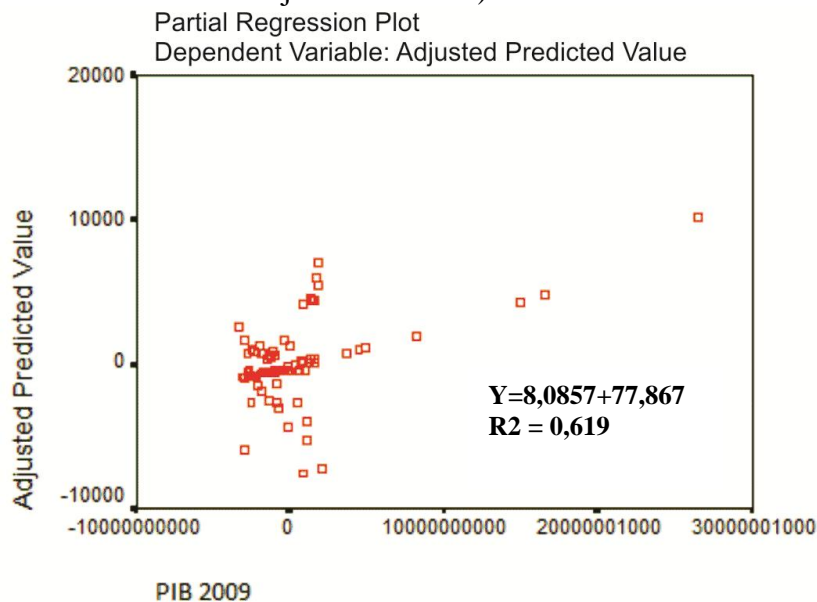
Model	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1					
Regression	108,663	2	54,332	177,015	,000 ^a
Residual	1671,559	229	,307		
Total	1780,222	231			

a. Predictors: (Constant), logpib2009, IDHM, 2000

b. Dependent Variable: INC1999

Na Figura 9, que se refere à análise de regressão entre as variáveis PIBM - Produto Interno Bruto Municipal 2009 (x), e os incentivos locais para a promoção econômica – INC99 (y), verificamos uma relação não linear entre as duas variáveis, revelando uma distribuição nem positiva nem negativa dos casos. De modo geral, a estimativa para o grupo de casos analisados na Tabela 5 (ver na página seguinte) indica que a variável LogPIBM2009³⁷ e a variável INC99 estão associados e explicam a 61,9% da variação dos dados observados, conforme podemos verificar na tabela abaixo.

Figura 9: Desempenho das variáveis INC e PIB, 1999 – 2009 (variável dependente ajustada: INC99).



³⁷ Transformamos a variável PIBM2009 para uma variável LogPIBM2009, para diminuir a variância dos dados.

Tabela 5: Desempenho das variáveis INC99 e PIB2009/ Correlação parcial (variável dependente INC 99).

Correlations			
		INC 99	logpib2009
IDHM, 2000	Pearson Correlation	1	,619**
	Sig. (2-tailed)		,000
	N	231	231
logpib2009	Pearson Correlation	,619**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	
	N	231	231

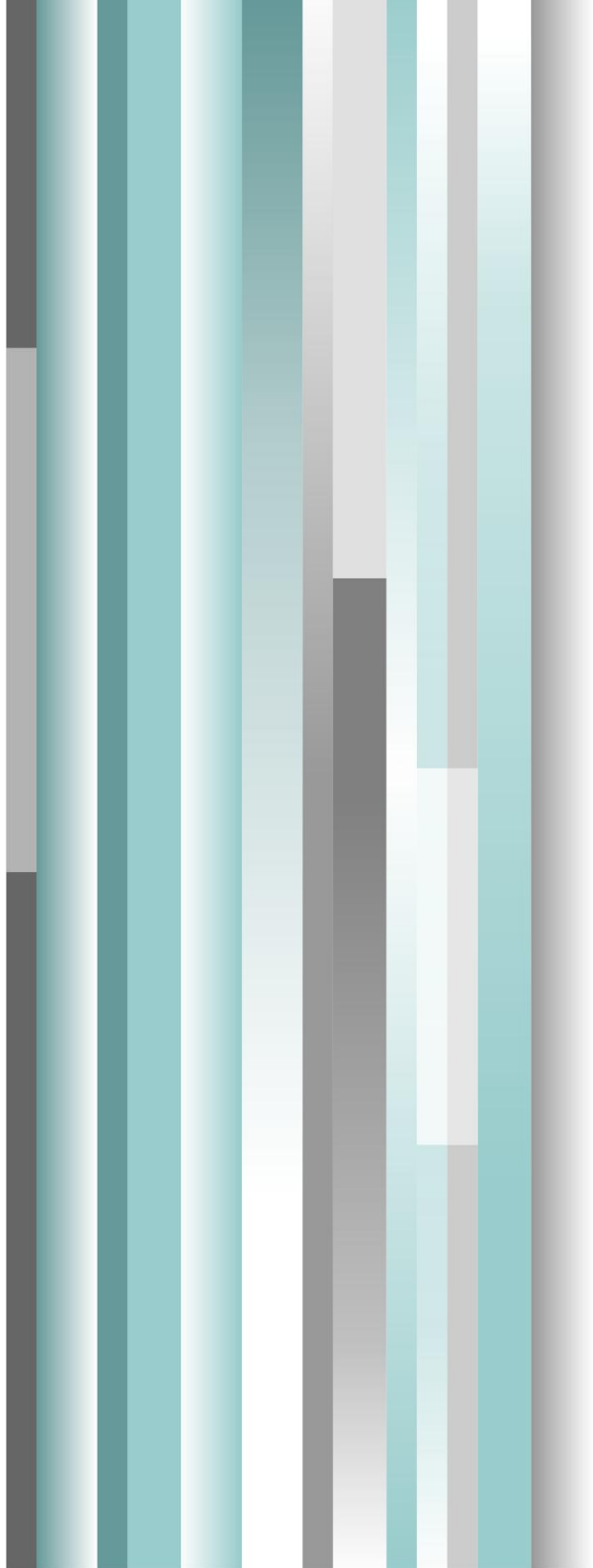
** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

A pouca dispersão entre os casos indicam características próximas da variável PIB para o maior estrato dos municípios analisados de médio e grande porte (com população acima de 50.000 habitantes). Estudos recentes (IPEA, 2012), por exemplo, tem identificado que os municípios brasileiros tem aumentado sua arrecadação própria em relação ao PIB, nas últimas duas décadas, em função das transferências legais e constitucionais dos programas federais nas áreas da saúde, educação e assistência social e do crescimento da carga tributária, elevando as receitas disponíveis dos municípios, o que indica uma desconcentração vertical do PIB, do nível federal/estadual para os municípios³⁸. Além disso, mais recentemente, o crescimento populacional em áreas urbanas e os programas federais de infraestrutura na área de habitação podem influenciar sobre o crescimento da carga tributária e aumento do PIB, principalmente nas regiões metropolitanas (IPEA,2013).

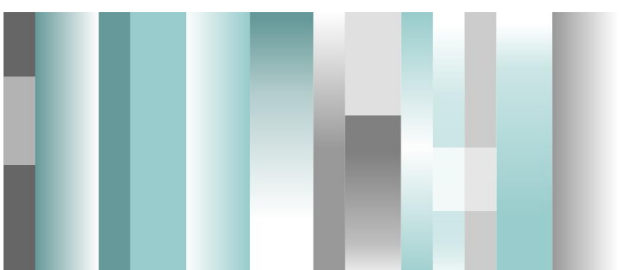
O que pode indicar que a variável do PIB municipal e o dinamismo econômico do território com o fortalecimento de políticas de promoção econômica, (distritos industriais, doação de terras, isenção fiscal, etc.), podem não estar ligados somente às iniciativas e estratégias locais, mas também a outros fatores, como o apoio das transferências sociais no nível federal/estadual. Uma análise desagregada das transferências federais e/ou estaduais poderia nos fornecer maiores argumentos a essa hipótese, o que não será possível realizar nesse momento.

³⁸ Segundo o estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2012) há evidências de desconcentração vertical (da esfera federal para os estados e municípios) com avanços no volume da arrecadação própria na proporção do PIB municipal, bem como em relação ao total da administração pública. A evolução da arrecadação própria dos municípios passou de 1,6% para 2,1% e foi acompanhada pelo aumento das transferências, de 4,6% para 5,8% do PIB, elevando a participação das receitas disponíveis de 6,2% para 7,9%. Em relação a participação no total das receitas disponíveis a participação municipal passa de 20% para 23,2%. Ao desagregar as receitas disponíveis para os municípios, observa-se uma expansão do orçamento da área social devido as vinculações constitucionais e ao padrão de crescimento da carga tributária. Além disso, ocorre uma priorização na destinação dos recursos para as áreas sociais básicas, os quais são executados primordialmente por repasse aos municípios em geral. (IPEA,2012).

De forma geral, a análise empírica do desempenho dos municípios da amostra indica que os fatores PIBM e IDHM estão diretamente correlacionados e podem influenciar o desempenho institucional dos municípios de médio e grande porte em suas estratégias de promoção econômica local.



CONSIDERAÇÕES FINAIS



Essa dissertação procurou analisar as políticas de promoção econômica nos municípios brasileiros de médio e grande porte (com população acima de 50.000 habitantes), apresentando algumas hipóteses da literatura para a compreensão do desempenho institucional dos governos locais e as condições que levam os governos a apresentar resultados diferenciados de promoção do território em suas estratégias de desenvolvimento.

A revisão da literatura tem mostrado que as iniciativas de promoção econômica local, embora tenha se expandido nos anos recentes, em função da globalização, tem se apresentado de forma bastante heterogênea e com resultados diferenciados entre países, regiões e, internamente entre municípios, províncias e distritos. Nas experiências de promoção econômica local, apresentadas pela literatura, que obtiveram sucesso, a exemplo da Terceira Itália e de Barcelona na Espanha, tem-se evidenciado a importância do papel do Estado na indução do desenvolvimento, em alguns casos em função do capital social já existente ou ainda, do arranjo institucional de sinergia criada entre governo e sociedade.

No caso do Brasil, os municípios têm desenvolvido, nos últimos anos, várias estratégias de promoção econômica, como os incentivos locais para a atração de atividades econômicas, incentivos fiscais e não fiscais, assim como os programas descentralizados de geração de emprego e renda e qualificação profissional, com ampla adesão dos governos locais, ao longo da última década, como demonstrada na análise preliminar dos dados da pesquisa.

Na análise dos casos analisados nos municípios de médio e grande porte brasileiros, podemos verificar que os indicadores IDHM e PIBM estão diretamente correlacionados e possuem influência significativa sobre as políticas de promoção econômica dos municípios de médio e grande porte e devem ser levados em conta na definição das estratégias locais de desenvolvimento. Os dados apresentados também confirmaram a hipótese de que as políticas de promoção econômica podem contribuir para elevar os índices de desenvolvimento social, como o IDHM. Ao longo das últimas décadas, os municípios no Brasil têm acompanhado a evolução dos índices de desenvolvimento humano, em razão do aumento das transferências legais e constitucionais através de programas federais nas áreas da saúde, educação e assistência social, com maior impacto principalmente para os municípios de pequeno porte. No que se refere ao PIB municipal, a criação e fortalecimento das iniciativas de promoção econômica local (distritos industriais, doação de terras, isenção fiscal, etc.) aliado aos programas federais de infraestrutura (particularmente na habitação), bem como o crescimento populacional em regiões metropolitanas pode incrementar a capacidade de arrecadação

tributária dos municípios, com um maior impacto sobre os municípios brasileiros de médio e grande porte.

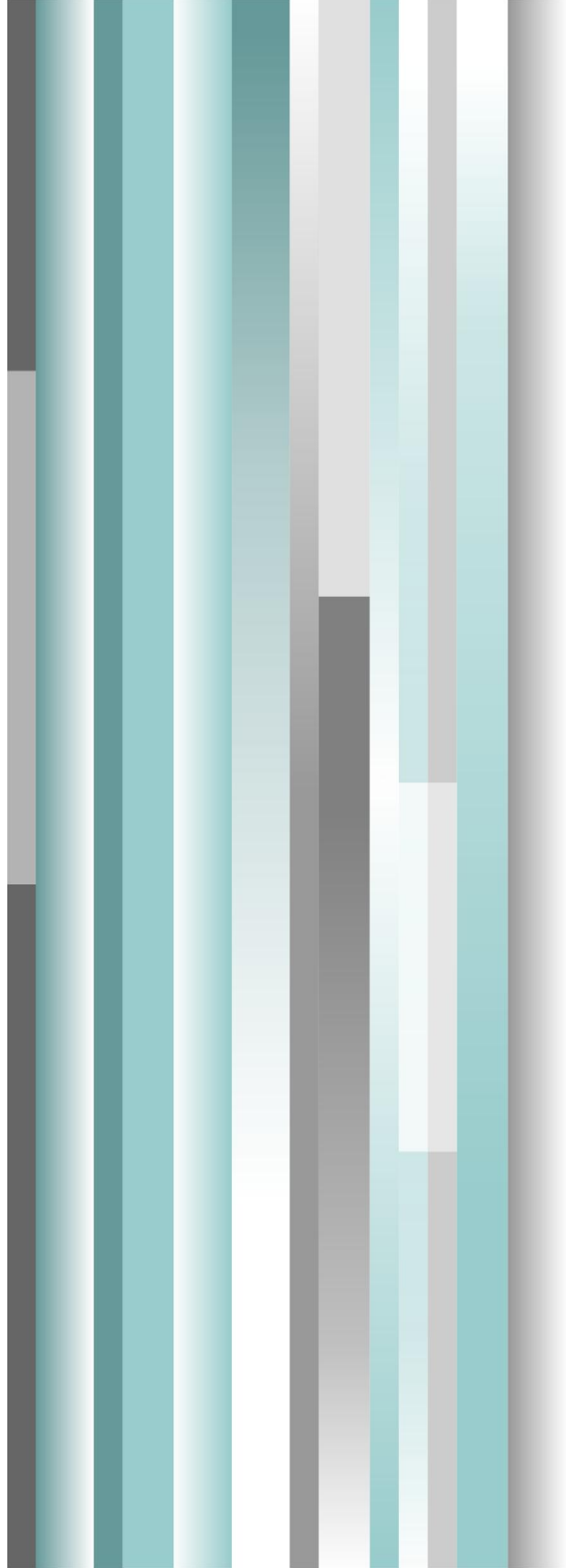
Levando em conta que os municípios brasileiros têm enfrentado inúmeros desafios seja na gestão de promoção econômica do território, seja na evolução dos indicadores sociais, particularmente nos índices de desenvolvimento humano, torna-se crucial examinar os efeitos que as iniciativas de promoção econômica local têm sobre o incremento do PIB e dos indicadores sociais, a exemplo do IDH municipal, ou ainda, se as políticas de promoção econômica tem contribuído para aumentar a desigualdade pela concentração da riqueza em determinadas regiões, como podemos ver nos dados apresentados pela pesquisa, com a alta proporção de municípios da amostra com PIB acima de 1 milhão no ano de 2009. Em uma situação hipotética, o município pode apresentar iniciativas de promoção econômica local, aumentar o PIB local, mas aumentar a desigualdade social através da redução do IDH, por exemplo. Uma análise mais aprofundada dos índices de Gini e a taxa de pobreza correlacionando com o PIB e IDH poderá nos ajudar nessa reflexão.

Considerando a atualidade do tema, e ao mesmo tempo, a carência de informações sobre o assunto, julga-se oportuna a realização desse estudo, que tem caráter rigorosamente exploratório. O alcance do trabalho não pode ser ampliado para o amplo conjunto dos municípios brasileiros, por várias razões, inclusive, pela heterogeneidade de situações particulares que apresentam cada município no Brasil. Por outro lado, embora os indicadores confirmem as hipóteses encontradas na literatura especializada, estes não devem ser tomados como conclusivos. Consideram-se válidos, sobretudo, o registro e conhecimento sistematizado das experiências concretas que possam apontar caminhos para as indagações aqui sugeridas.

Um estudo mais satisfatório do tema se basearia em análises minuciosas dos casos escolhidos, o que não nos foi possível nesse momento. Por outro lado, o conjunto de dados mais acessível, foi incorporado à pesquisa e podemos anteciper um exame geral do fenômeno, a partir dos elementos disponíveis. Penso que, para avançar nesse tipo de estudo, seria necessário expandir o universo de análise todos os municípios brasileiros, incluindo também os municípios de menor porte (abaixo de 50.000 habitantes). Um aprofundamento da análise requereria a construção de um instrumental analítico qualitativo – através de uma coleta sistemática de informações sobre a promoção econômica nos municípios brasileiros. Tal estratégia deve ser complementada por uma análise mais detalhada: a) dos mecanismos legais utilizados pelos municípios para a promoção econômica local; b) de uma avaliação

permanente dos projetos e da trajetória da política implementada; c) dos demais instrumentos utilizados pelos municípios na política de promoção econômica.

O que foi apresentado aqui é um ponto de partida, e se propõe a enfatizar a necessidade de discussão da questão e de aprimoramento dos indicadores utilizados. Vale lembrar que, esse estudo, se propôs a avaliar um conjunto de políticas, que ainda estão em processo de institucionalização e não podem ser generalizadas para o conjunto dos municípios brasileiros. Entretanto, o estudo pode nos fornecer subsídios para avançarmos na discussão sobre os fatores e condições que levam ao desenvolvimento econômico local.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



AFONSO, José R.; ARAÚJO, Érica Amorim. “A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível”. **Cadernos Adenauer 4: Os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo. Fundação Konrad- Adenauer – Stiftung, jun/2000.

ALMEIDA, M.H.T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 28 n. 10, p. 88-108, 1995.

AMSDEN, A. H. ‘Third World Industrialization: 'Global Fordism' or a New Model?’ **New Left Review**. London, 1990.

ARRETCHE, M. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/ Ed. FGV (coedição), 2012.

ARRETCHE, M. *Quando instituições federativas fortalecem o governo central?* **Novos Estudos CEBRAP (Impresso)**, São Paulo, v. 95, n. 1, p. 38-57, 2013.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARRETCHE, Marta; RODRIGUES, Vicente (org.) **Descentralização das políticas sociais no Brasil**”. São Paulo: Fundap, Fapesp, Brasília: IPEA,1999.

ARTHUR, B. **Increasing Returns and Path Dependence in the Economy**. Michigan. The University of Michigan Press, 2000.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Plano Nacional de Qualificação**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>. Acesso em: 11 set. 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Brasil – Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**. Brasília, 1999.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Crescimento e Desenvolvimento Econômico**. Notas curso de desenvolvimento econômico na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Junho/ 2008.

BRUSCO, Sebastiano. “The Emilian Model”: productive decentralization and social integration. **Cambridge Journal of Economics**. V.6, n2, pp.167-184. 1982.

_____. A policy for industrial districts. In: GOODMAN, E. & BANFORD, J. (ed.) **Small firms and industrial districts in Italy**, London, Routledge.1989.

_____. “The idea of the industrial districts”: It genesis. In: ”. In: SENGENBERGER, W & PYKE, F. “Small Firm Industrial District and Local Economic Regeneration: Research and Policy Issues”. **Labour and Society**. 1992.

_____. & PEZZINI, M. “Small-scale enterprise in the ideology of the Italian left.” In: SENGENBERGER, W & PYKE, F. “Small Firm Industrial District and Local Economic Regeneration: Research and Policy Issues”. **Labour and Society**.1992.

BEST, Michael. “**The New Competition**”: **Institutions of Industrial Restructuring**. Cambridge. Harvard University Press. 1990.

BOISIER, Sergio. *Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?*. In: MADOERY, Oscar y VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio (eds.), **Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local**. Rosario: Editorial Homo Sapiens, 2001.

BREHM, J.& RAHN, W. Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital. **American Journal of Political Science** v. 41 n.1 p. 999-1023. 1997

BRESLER, Ricardo *et al.* Atividade de pesquisa e formação de gestores: a contribuição do projeto Conexão Local. In: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 13, p. 55-76, 2008.

BRESLER, Ricardo & SANTOS, Fernando Burgos P. dos. (2006). 10 anos das Experiências de Desenvolvimento Socioeconômico do Banco de Dados do Programa Gestão Pública e Cidadania. In: **Anais do X Colóquio Internacional de Poder Local: desenvolvimento e gestão social de territórios**. Salvador, Bahia, 11 a 13 de dezembro de 2006. Salvador, CIAGS/UFBA, 2006.

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard. *Gobierno Local: De La Nacionalización al Localismo y de La Gerencialización a la Repolitización*. In: BRUGUÉ, Quim & GOMÀ, Ricard (orgs.). **Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio**. Barcelona: Editora Ariel, 1998a.

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard.. *La dimensión local de la promoción económica: el marco conceptual*. In: BRUGUÉ, Quim e GOMÀ, Ricard. **Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio**. Barcelona: Ariel, 1998b.

CEPAL. **Economía y territorio em America Latina y el Caribe. Desigualdades y Políticas**. Nações Unidas. Santiago, Chile. 2009.

COPELLO, A. M. **Desarrollo regional y políticas de promoción del desarrollo local: la experiencia de três departamentos colombianos**.CEPAL. Bogotá. Junho, 2010.

EVANS, Peter. **“Embedded Autonomy”**: States and Industrial Transformation. Princeton, Princeton University Press. 1995.

_____. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the evidence on synergy. **World Development**, v.24, n.6, pp 1119 - 1132. 1996.

_____. (ed). **“State, Society, Sinergy”**: Government and social capital in development. University of California, Berkeley. 1997.

FARAH, Marta F. “Inflections and directions in social policy – The role of sub-national governments in Brazil”. Paper prepared of delivery at the **2001 meeting of the Latin American Studies Association**, Washington DC, USA. September 6-8, 2001.

FARIA, Vilmar E. “Desenvolvimento Urbanização e Mudança de Estrutura de emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos”, in Almeida e Sorj (orgs.). **Sociedade e Política no Brasil pós 64**. São Paulo, Brasiliense, 1993.

FARIA, Vilmar E. “Cinquenta anos de urbanização no Brasil”. **Novos Estudos Cebrap**, N. 29, p. 99- 119. 1991.

FARIA, Vilmar E. “A situação social do Brasil contemporâneo”. **Novos Estudos Cebrap**, N. 33, p. 103- 114. 1992.

FELDMAN, Sara. & LEME, Maria C. “Desenvolvimento econômico local: aliança e competição entre cidades”. Espaço e Debates 41. **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. 2001.

FOX, J. **The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization**. Ithaca, NY, Cornell University Press, 1992.

FUKUYAMA, F. **Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity**. New York: Free Press, 1995.

GESTAO PÚBLICA E CIDADANIA. **Ciclo de Premiação**. FGV/SP/ FUNDAÇÃO FORD/ BNDES. (1996 - 2006)

GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, 91: 481-510. 1985.

HARDIN, H. **Trust. Key concepts**. Cambridge, Polity Press, 2006.

HELLER, P. Social capital and the development state: Industrial workers in Kerala. **World Development**. v24. n.5. 2000.

HUMPHREY, John. “Industrial organization and manufacturing Compettiveness in Developing Countries”. Special Issue of **World Development**, 23 (1). 1995.

_____. & SCHMITZ, Hubert. “ The Triple C Approach to Local Industrial Policy”. **World Development**. V.2, 4, n.12. 1996.

IBGE. **Pesquisa de Informações Municipais (1999-2009)**. Versão eletrônica.

Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm> . Acesso em: 10 maio 2012.

IPEA. **Cidades em movimento. Desafios e perspectivas para as políticas públicas**. Relatório de Pesquisa. Brasil em Desenvolvimento 2013. Brasília. 2013. Acessível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/presi/131202_coletivacidadesrelease.pdf (acesso em 13/12/2013).

LAM, Wai F. “Institutional Design of Public Agencies and Coproduction: A study of irrigation associations in Taiwan. **World Development**, v.24. n.6 pp.1039-1054. 1996.

LOCKE, R. **Remaking the Italian Economy**, Ithaca, Cornell University Press.1995.

_____. & Berger, S. Il Caso Italiano and Globalization. **Daedalus, Summer Infotrac Web: The Gale Group**.v130 i3. p.85. 2001.

_____. & Piore, M. **Employment Relations in a Changing World Economy**. Cambridge, MIT Press. 1995a.

_____. **Building Trust in a Rent-Seeking World**. Ithaca, Cornell University Press. 1998

MARQUES, E. C. Redes Sociais e Instituições na Construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 14 n. 41 outubro/1999.

MEYER-STAMER, J. **Qué es promoción econômica?** Instituto para el Desarrollo y la Paz, Universidad de Duisburg, Alemania. 1999.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**, Cambridge University Press, Cambridge, 1990

OLIVEIRA, M.A. (org) **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp. IE, 1998.

OLIVEIRA, A. Mega-Events, Urban Management and Macroeconomic Policy: the 2007 Pan American Games in Rio de Janeiro. **Journal of Urban Planning and Development**, New York: American Society of Civil Engineers, v.137, n.2, p.184-192, 2010.

OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. New York: Cambridge University Press.1990.

_____. Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development. **World Development**,v.24. n.6. p.1073-1087. 1996.

PRADO, S.; CAVALCANTI, C. E. **Aspectos da guerra fiscal no Brasil**. Relatório Fundap/IPEA. São Paulo, SP 1998.

PYKE, F. “**Industrial development through small-firm cooperation**”. International Labour Office. Geneva. ILO Publications.1992.

_____. ; BECATTINI, G. **Industrial Districts and Inter-Firm Cooperation in Italy**. ILS. Geneva. 1990.

_____. ; SENGENBERGER, W. **Industrial districts and local economic regeneration**. ILS. Geneva. 1992.

_____. ; SENGENBERGER, W.; LOVEMAN, G.; PIORE, M. orgs. **The reemergence of small enterprises: industrial restructuring in industrialized countries**. Geneva. ILO Publications. 1990.

PIORE, M. J. “Work, labour and action: work experience in a system of flexible production”. In: SENGENBERGER, W & PYKE, F. “Small Firm Industrial District and Local Economic Regeneration: Research and Policy Issues”. **Labour and Society**. 1992

_____. ; SABEL, C. **The second divide**. New York, Basic Books. 1984.

PORTER, M. **The Competitive Advantage of Nations**. New York: Free Press, 1990.

PORTER, M. “Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy”. **Economic Development Quartely**. 2000.

PUTNAM, R. Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, and Franco Pavoncello. Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government. **American Political Science Review**, v.77, n.1, March: 55-74. 1983.

PUTNAM, Robert. **Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy**. Princeton, Princeton University Press,1993.

_____. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. **American Prospect** (Spring): 35-42, 1993b.

_____. La comunidad próspera. El capital social y la vida pública. **Zona Abierta** 94/95, Madrid: Editorial Pablo Iglesias, pp. 89-105.1993b.

_____. Bowling Alone: American's declining social capital. **Journal of Democracy**. v.6:1 Jan 1995, p. 66-78.

_____. **Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community**. New York, Simon & Schuster. 2000.

RAUD, C. **Indústria, Território e Meio Ambiente no Brasil**: Perspectivas de industrialização descentralizada a partir da análise da experiência catarinense. Santa Catarina, SC. UFSC. 1999.

SANTOS, F.B. **A atuação dos governos locais na redução das desigualdades econômicas**. 209 págs. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. Fevereiro, 2013.

SCHMITZ, H. **Responding to global competitive pressure: local cooperation and upgrading in Sinos Valley, Brazil**. Institute Of Development Studies. working paper 82.1998

SENGENBERGER, W. ; PYKE, F. Small Firm Industrial District and Local Economic Regeneration: Research and Policy Issues. **Labour and Society**. 1992.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research, in P. Evans, D. Ruesschmeyer e T. Skocpol (orgs.), **Bringing the state back in**, Cambridge, Cambridge University Press.1985.

TARROW, S. Making Social Science Work across Space and Time: a Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work. **American Political Science Review**. v.5. n.1. (June).1996.

TENDLER, J. **Good Government in the Tropics**. Baltimore, John Hopkins University Press. 1997.

_____. ; AMORIM, M. Small Firms and Their Helpers: Lessons on Demand. **World Development**, v. 24. n. 3, 1996.

TRIGILIA, C. Small firms development and political cultures in Italy. In: GOODMAN, E. & BANFORD, J. (ed.) **Small firms and industrial districts in Italy**, London, Routledge.1989.

VAZQUEZ BARQUERO, A. **Política económica local : La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo**. Madrid: Ediciones Pirámide, 1993. 332 págs.

_____. Desarrollo endógeno y globalización. Santiago: **EURE**, v. 26, n. 79, dezembro 2000.

VERÓN, R. The New Kerala Model: Lessons for Sustainable Development. **World Development**, v.29 (n.4), p. 601-617. 2001.

WADE, R. **Governing the Market**: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. Princeton Press.1990.

PROMOÇÃO ECONÔMICA LOCAL NO BRASIL, 1999 e 2009

(municípios maiores que 50.000 habitantes)

VARIÁVEIS DA PROMOÇÃO ECONÔMICA LOCAL

1. Instrumentos da política de promoção econômica local, 1999 e 2009

PROGER – existência de programas de geração de emprego e renda
INCENT - existência de incentivos para atração de atividades econômicas
INSENIPTU – isenção de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano)
ISENISS– isenção de ISS (Imposto sobre Serviços)
DTERRAS – doação de terras
OUTR – outros incentivos
CAPAC – existência de programa ou ação de capacitação profissional
CSOLIDAR – existência de auxílio do programa comunidade solidária

2. Indicadores de desenvolvimento local, 1999 e 2009

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
PIB-M – Produto Interno Bruto Municipal

Fonte : Pesquisa de informações básicas municipais IBGE, 1999; 2009;
Índice de Desenvolvimento Humano, PNUD/ IPEA/FJP – 1991,2000;
PIB Municipal, IPEA,1998,2009.

DEFINIÇÃO DA AMOSTRA

Estratificado

cluster (hab)	n munic	%	% total (5507)
> 250.000	71	14,8	1,3
150.000 - 250.000	70	14,6	1,3
50.000 - 150.000	339	70,6	6,1
Total	480	100	8,7

Conglomerado

cluster (hab)	norte	%	nordeste	%	centro oeste	%	sudeste	%	sul	%
> 250.000	(1) 4	11,1	(3) 13	10,1	(2) 6	23,1	(9) 38	18,7	(3) 10	11,6
150.000 - 250.000	(2) 5	13,8	(5) 14	10,8	(1) 2	7,7	(8) 34	16,7	(4) 15	17,4
50.000 - 150.000	(6) 27	75	(25) 102	79,1	(4) 18	69,2	(33) 131	64,5	(15) 61	70,9
Total (121 mun)	(9) 36	100	(33) 129	100	(7) 26	100	(50) 203	100	(22) 86	100
desvio padrão	0,001		-0,004		-0,0058		-0,001		0,002	

Obs 1: os municípios menores que 50.000 hab foram excluídos da amostra.

Obs 2: Dados do IBGE - Contagem da População 1996 Brasil (inclui os municípios criados a partir de 01.01.1997)

Obs 3: Amostra aleatória.

Obs 4: Total - 5.507 municípios (1996)

Obs 5: Número de Municípios menores que 50.000 hab - 5.027 (91,3%)

Obs 6: Os municípios de que trato neste trabalho, possui um perfil econômico e financeiro diferenciado do conjunto dos municípios brasileiros.

Estes municípios, médios e grandes, possuem uma margem de ação governamental mais ampla que a maioria dos municípios.

Dada a característica do pequeno município no Brasil, onde a economia local é totalmente dependente das transferências provenientes dos pagamentos previdenciários aos aposentados e das transferências governamentais, os municípios pesquisados são bastante diferenciados da maioria.

Tabela da Figura 01: Proporção de municípios da amostra com o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.

Unidades da Federação (UF)	Proporção de municípios com PROGER (%)	
	1999	2009
<i>Brasil</i>	81,0	83,5
Roraima	100,0	100,0
Amazonas	0,0	0,0
Pará	83,3	83,3
Amapá	100,0	100,0
Maranhão	100,0	100,0
Piauí	100,0	100,0
Ceará	83,3	66,7
Rio Grande do Norte	100,0	100,0
Paraíba	0,0	50,0
Pernambuco	100,0	100,0
Alagoas	100,0	100,0
Bahia	69,2	69,2
Minas Gerais	86,7	73,3
Espírito Santo	100,0	100,0
Rio de Janeiro	40,0	83,3
São Paulo	92,0	88,0
Paraná	100,0	66,7
Santa Catarina	75,0	50,0
Rio Grande do Sul	75,0	83,3
Mato Grosso do Sul	100,0	50,0
Goiás	50,0	100,0
Distrito Federal	71,4	85,7

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 e 2009.

Tabela da Figura 02: Proporção de municípios da amostra que fazem parte do Programa Nacional de Qualificação (PNQ), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.

Unidades da Federação (UF)	Proporção de municípios com PNQ (%)	
	1999	2009
<i>Brasil</i>	84,9	76,0
Roraima	100	100
Amazonas	100	0
Pará	83,3	66,7
Amapá	100	0
Maranhão	100	100
Piauí	100	100
Ceará	66,7	83,3
Rio Grande do Norte	100	100
Paraíba	00	00
Pernambuco	100	100
Alagoas	100	100
Bahia	61,5	69,2
Minas Gerais	86,7	86,7
Espírito Santo	100,0	100,0
Rio de Janeiro	50,0	83,3
São Paulo	96,0	84,0
Paraná	83,3	83,3
Santa Catarina	100,0	100,0
Rio Grande do Sul	66,7	66,7
Mato Grosso do Sul	100,0	50,0
Goiás	75,0	100,0
Distrito Federal	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 e 2009.

Tabela da Figura 03: Proporção de municípios da amostra que apresentaram conjuntamente algum incentivo para implantação de atividades econômicas e fazem parte do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.

Unidades da Federação (UF)	Proporção de municípios da amostra com incentivos à implantação de atividades econômicas e PROGER (%)			
	1999		2009	
	n	%	n	%
<i>Brasil</i>	90	74,3	91	75,2
Roraima	01	100,0	01	100,0
Amazonas	00	0,0	00	0,0
Pará	05	83,3	02	33,3
Amapá	01	100,0	01	100,0
Maranhão	01	33,3	03	100,0
Piauí	02	100,0	02	100,0
Ceará	05	83,3	03	50,0
Rio Grande do Norte	01	100,0	01	100,0
Paraíba	01	100,0	00	0,0
Pernambuco	05	100,0	05	100,0
Alagoas	01	100,0	01	100,0
Bahia	07	53,8	07	53,8
Minas Gerais	08	53,3	13	86,7
Espírito Santo	04	100,0	04	100,0
Rio de Janeiro	05	83,3	05	83,3
São Paulo	21	84,0	21	84,0
Paraná	04	66,6	05	83,3
Santa Catarina	02	50,0	03	75,0
Rio Grande do Sul	10	83,3	09	75,0
Mato Grosso do Sul	01	50,0	02	100,0
Goiás	04	100,0	02	50,0
Distrito Federal	01	100,0	01	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 e 2009.

Tabela da Figura 04: Proporção de municípios que apresentaram conjuntamente algum incentivo para implantação de atividades econômicas e o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) e IDH médio e alto (maior que .700), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.

Unidades da Federação (UF)	Proporção de municípios com incentivos a implantação de atividades econômicas e PROGER e IDH médio e alto (%)			
	1999		2009	
	n	%	n	%
<i>Brasil</i>	78	64,5	79	65,3
Roraima	01	100,0	01	100,0
Amazonas	00	0,0	00	0,0
Pará	04	83,3	02	33,3
Amapá	01	100,0	01	100,0
Maranhão	01	33,3	03	100,0
Piauí	02	100,0	02	100,0
Ceará	00	0,0	00	0,0
Rio Grande do Norte	01	100,0	01	100,0
Paraíba	00	0,0	00	0,0
Pernambuco	03	60,0	03	60,0
Alagoas	00	0,0	00	0,0
Bahia	05	38,5	03	23,1
Minas Gerais	08	53,3	13	86,7
Espírito Santo	04	100,0	04	100,0
Rio de Janeiro	05	83,3	05	83,3
São Paulo	21	84,0	21	84,0
Paraná	04	66,6	05	83,3
Santa Catarina	02	50,0	03	75,0
Rio Grande do Sul	10	83,3	09	75,0
Mato Grosso do Sul	01	50,0	02	100,0
Goiás	04	100,0	02	50,0
Distrito Federal	01	100,0	01	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 e 2009.

Tabela da Figura 05: Proporção de municípios da amostra que apresentaram conjuntamente algum incentivo para implantação de atividades econômicas e fazem parte do Programa Nacional de Qualificação (PNQ), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.

Unidades da Federação (UF)	Proporção de municípios com incentivos a implantação de atividades econômicas e PNQ (%)			
	1999		2009	
	n	%	n	%
<i>Brasil</i>	89	73,5	88	72,7
Roraima	01	100,0	01	100,0
Amazonas	00	0,0	00	0,0
Pará	04	66,6	02	33,3
Amapá	00	0,00	01	100,0
Maranhão	01	33,3	03	100,0
Piauí	02	100,0	02	100,0
Ceará	05	83,3	03	50,0
Rio Grande do Norte	01	100,0	01	100,0
Paraíba	00	0,0	00	0,0
Pernambuco	05	100,0	05	100,0
Alagoas	01	100,0	01	100,0
Bahia	07	53,8	06	46,1
Minas Gerais	10	66,7	13	86,7
Espírito Santo	04	100,0	04	100,0
Rio de Janeiro	05	83,3	02	33,3
São Paulo	20	80,0	22	88,0
Paraná	05	83,3	04	66,7
Santa Catarina	04	100,0	04	100,0
Rio Grande do Sul	08	66,7	08	66,7
Mato Grosso do Sul	01	50,0	02	100,0
Goiás	04	100,0	03	75,0
Distrito Federal	01	100,0	01	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 e 2009.

Tabela da Figura 06: Proporção de municípios da amostra que apresentaram conjuntamente incentivos para implantação de atividades econômicas e o Programa Nacional de Qualificação (PNQ) e com o IDH médio e alto (maior que .700), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.

Unidades da Federação (UF)	Proporção de municípios da amostra com algum incentivo a implantação de atividades econômicas e PNQ e IDH médio e alto (%)			
	1999		2009	
	n	%	n	%
<i>Brasil</i>	78	73,5	77	63,6
Roraima	01	100,0	01	100,0
Amazonas	00	0,0	00	0,0
Pará	04	66,6	02	33,3
Amapá	00	0,00	01	100,0
Maranhão	01	33,3	01	33,3
Piauí	02	100,0	02	100,0
Ceará	00	00	00	0,0
Rio Grande do Norte	01	100,0	01	100,0
Paraíba	00	0,0	00	0,0
Pernambuco	03	60,0	03	60,0
Alagoas	00	0,0	00	0,0
Bahia	04	30,1	03	23,1
Minas Gerais	10	66,7	13	86,7
Espírito Santo	04	100,0	04	100,0
Rio de Janeiro	05	83,3	02	33,3
São Paulo	20	80,0	22	88,0
Paraná	05	83,3	04	66,7
Santa Catarina	04	100,0	04	100,0
Rio Grande do Sul	08	66,7	08	66,7
Mato Grosso do Sul	01	50,0	02	100,0
Goiás	04	100,0	03	75,0
Distrito Federal	01	100,0	01	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 e 2009.

Tabela da Figura 07: Proporção de municípios da amostra com incentivos para implantação de atividades econômicas e PIBM alto (acima de R\$ 1 bi), segundo as Unidades da Federação - 1999/2009.

Unidades da Federação (UF)	Proporção de municípios da amostra com incentivos a implantação de atividades econômicas e PIBM (em 2008) (%)			
	PIBM acima de R\$ 1 bi		PIBM abaixo de R\$ 1 bi	
	n	%	n	%
<i>Brasil</i>	35	28,9	70	57,8
Roraima	00	0,0	01	100,0
Amazonas	00	0,0	00	0,0
Pará	00	0,0	02	33,3
Amapá	00	0,0	01	100,0
Maranhão	00	0,0	03	100,0
Piauí	01	50,0	01	50,0
Ceará	00	0,0	05	83,3
Rio Grande do Norte	01	100,0	00	0,0
Paraíba	00	0,0	01	100,0
Pernambuco	01	20,0	04	80,0
Alagoas	00	0,0	01	100,0
Bahia	00	0,0	09	69,2
Minas Gerais	02	13,3	13	86,6
Espírito Santo	03	75,0	01	25,0
Rio de Janeiro	02	33,3	03	50,0
São Paulo	16	64,0	06	24,0
Paraná	02	33,3	03	50,0
Santa Catarina	00	0,0	04	100,0
Rio Grande do Sul	04	33,3	08	83,3
Mato Grosso do Sul	01	50,0	01	50,0
Goiás	01	25,0	03	75,0
Distrito Federal	01	100,0	00	00

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 e 2009

