

No Dizer das Vozes Locais

Revisitando a Experiência de Montes Claros/MG com Incentivos Fiscais Federais nos Anos de 1960-1980

Felipe Fróes Couto¹

Ivan Beck Ckagnazaroff²

Bárbara Michelle Pereira Evangelista³

Carla Vieira Silva⁴

Resumo

O presente artigo visa a analisar a experiência de Montes Claros/MG com a política de incentivos fiscais da Sudene a partir da década de 50, mediante dados secundários e relatos dos atores sociais relevantes. Optou-se pela utilização de uma pesquisa descritiva em relação aos fins, e de campo em relação aos meios. Como técnica de pesquisa propôs-se usar um estudo de caso. Foram entrevistados 40 representantes de instituições locais relevantes. Concluiu-se que a redistribuição espacial da atividade econômica advinda da macropolítica de incentivos fiscais, ao desconsiderar o nível local de interação entre os diferentes agentes, criou efeitos inesperados. Na análise do presente caso, um elemento inesperado da política de incentivos fiscais federal foi a falta de preparo do empresariado local para gerenciar adequadamente os recursos federais direcionados ao município. Isso resultou em uma série de experiências de fracasso na região, que deram origem ao “cemitério de indústrias”.

Palavras-chave: Incentivos fiscais. Norte de Minas Gerais. Desenvolvimento local.

¹ Mestre e Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduado em Administração pela Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). Professor de Educação Superior da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). felipe.froes@outlook.com

² Doutor pelo *Doctoral Programme Aston Business School - Aston University*. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMG). Professor associado da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). ivanbeck00@gmail.com

³ Discente do curso de Administração da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). barbimevangelista@yahoo.com.br

⁴ Discente do curso de Administração da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). carlavieira25@hotmail.com

IN THE WORDS OF LOCAL VOICES: REVISITING MONTES CLAROS/MG EXPERIENCE WITH FEDERAL TAX INCENTIVES IN THE YEARS 1960-1980

Abstract

This article seeks to analyze the experience of Montes Claros/MG with the tax incentive policy of Sudene from the 1950, from secondary data and reports of the relevant social actors. It was opted for the use of a descriptive research for the purposes, field research for the methods and the case study as research technique. Were interviewed 40 representatives of relevant local institutions. It was concluded that the spatial redistribution of economic activity from the macropolitics of tax incentives disregarded local levels of interaction between the different agents and created unexpected effects. In the analysis of this case, an unexpected element of federal tax incentives policy was the lack of preparation of the local business community to properly manage federal resources directed to the municipality. This resulted in a series of experiences of failure in the region that gave rise to the "cemetery of industries".

Keywords: Fiscal incentives. North of Minas Gerais. Local development.

A ideia de um crescimento mais homogêneo e que reduza as disparidades entre as regiões de um determinado país tem sido um propósito perseguido há muitos anos. A política de incentivos fiscais é consolidada, tanto na teoria quanto na prática, como um instrumento efetivo de mudança da realidade de um determinado território. Ao longo da história do desenvolvimento do Brasil e do Nordeste, ela figurou como uma das principais ações de desconcentração da atividade econômica e dos espaços urbanos no país, e até os dias atuais tem sido um dos significativos fatores que influenciam as grandes decisões econômicas dos capitais privados e os efeitos das arrecadações dos governos federal, estaduais e municipais. Essa visão do incentivo fiscal consolida o propósito do governo de combater a pobreza pelo estímulo da atividade produtiva, que precisa ser eficiente em âmbitos econômicos e sociais.

A região do Norte de Minas é o contexto desta pesquisa. Trata-se de uma região historicamente marcada por políticas que visavam ao desenvolvimento pela industrialização da região, fortemente caracterizada pelas secas (Braga, 2008). É uma região na qual a política fiscal é uma importante forma de geração de empregos e de aceleração do desenvolvimento econômico e social a partir do estímulo à produção (Martins, 1982). O incentivo fiscal, nesse contexto, é considerado ação governamental prioritária para garantir que determinados lugares consigam atender às demandas de emprego e renda da sociedade (Buffon, 2010). O objetivo do presente artigo é analisar a experiência de Montes Claros/MG com a política de incentivos fiscais da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) a partir da década de 50, mediante dados secundários e relatos dos atores sociais relevantes. Diversos autores já estudaram a história do município e da região (Brasil, 1983; Mata Machado, 1991; Saint-Hilaire, 2000; Querino, 2006) e seus aspectos peculiares. Busca-se o resgate dos principais aspectos relacionados ao desenvolvimento local na cidade para, assim, definir qual, de forma mais adequada, é a realidade interpretada dos atores sociais entrevistados no município. Como problema de pesquisa, definiu-se: “*Qual a*

percepção dos representantes de instituições locais relevantes acerca da política de incentivos fiscais no município de Montes Claros/MG nos anos de 1960-1980?” A partir das construções locais, foi possível obter dados que revelam aspectos conhecidos do imaginário local e ocultos na memória de alguns que viveram aquela realidade.

Para fins do presente artigo, optou-se por utilizar a abordagem de *desenvolvimento local*. Trata-se de uma abordagem que analisa as questões relacionadas ao desenvolvimento a partir dos atores locais, que vivem a práxis local e interagem para criar, significar e viver a sua própria realidade. Caracteriza-se como movimento teórico contemporâneo, que se intensificou no processo de descentralização do poder político no Brasil após a Constituição Federal de 1988 (Fauré; Hasenlever, 2007), que atribuiu maior autonomia aos municípios.

Uma reflexão sobre esses dados suscitou algumas construções empíricas. A primeira delas, como se verá adiante, é que há uma forte associação dos fatores históricos, culturais e, principalmente, geográficos, que caracterizam o município, com fatores de diferenciação e potencialidade econômica. A segunda é que a atuação do Estado, voltada para o desenvolvimento, não foi fortemente associada, conforme os entrevistados, à exploração desses aspectos históricos, culturais e geográficos, o que sugeriu a prevalência de macropolíticas de desenvolvimento que não privilegiaram os aspectos locais únicos. Isso resultou em uma política incapaz de trazer desenvolvimento duradouro para o município, que experimentou efeitos negativos de políticas planejadas por um governo central que não compreende a práxis local.

Para analisar o presente caso, primeiramente serão vistos aspectos teóricos relacionados à problemática da definição do local e suas implicações teóricas, o percurso metodológico do presente trabalho, uma revisão não exaustiva da história dos incentivos fiscais no Nordeste e no município, a contextualização da pesquisa segundo a visão dos entrevistados e, por fim, a história revisitada dos incentivos fiscais no período de acordo com as vozes locais.

A Perspectiva Econômica do Local: a questão das forças regionais x globalização

De acordo com Schoburgh (2012), as primeiras teorias de desenvolvimento local apresentavam o “local” como sinônimo de “regional”. Região, assim, era retratada como um espaço geográfico delimitado associado aos conceitos de “centro de crescimento” e “interior”, e o local, quando nesta acepção, é interpretado apenas dentro dos limites geográficos do Estado e pode manifestar-se como regiões, cidades, distritos ou em formas menos tangíveis, como redes ou associações temporárias (Schoburgh, 2012).

Dias Coelho e Fontes (1998) definem o local como um espaço de base territorial delimitada, que atende a critérios geoeconômicos, geopolíticos e geoambientais – um espaço onde se conformam comunidades. Em sentido similar, Martins, Vaz e Caldas (2010) entendem o local como um conceito amplo (e relativo) que pode abarcar regiões inteiras, bem como apenas determinados bairros de um município. Nesse sentido, o local não se refere ao tamanho, mas abrange o conjunto de relações que existe em um determinado território, seja uma cidade ou microrregião, considerando as especificidades e heterogeneidades do lugar. Essas especificidades e heterogeneidades também se refletem na forma como o lugar utiliza seus recursos. A diferenciação dos espaços no interior de um país mostra que certos lugares conseguem mobilizar melhor seus recursos, e essas diferenciações foram, a partir da década de 80, acentuadas pela globalização, criando um novo contexto no qual o desenvolvimento não depende exclusivamente de escalas nacionais, mas são definidas pela capacidade de cada país, região ou localidade de integrar-se ao fluxo econômico global de interdependência das atividades econômicas (Fauré; Hasenelever, 2007).

Em sua abordagem econômica, portanto, a dimensão local é analisada em contraposição à dimensão global. A teoria econômica de desenvolvimento local indica que há um contraste entre as forças globais e o desenvolvimento

local, observável nas diferenças entre lugares que possuem dinâmicas sociais, econômicas e políticas distintas, mesmo estando em uma mesma região. Nesse sentido, Ninacs (2002) observa que:

O desenvolvimento é menos uma questão de dinheiro do que uma questão de capacidade de ação ou, em outras palavras, de poder. O poder pode efetivamente ser definido como a capacidade que possui um indivíduo ou um sistema de escolher livremente, de transformar sua escolha em uma decisão e de agir em função de sua decisão sempre estando disposto a assumir as consequências de sua decisão⁵ (p. 21-22).

De acordo com Ninacs (2002), algumas divergências de opinião são encontradas quando se tenta definir qual é a relação entre desenvolvimento local e globalização. Para Kanter (1997), o desenvolvimento local é uma forma de tirar vantagem da globalização, e as cidades e regiões devem concentrar suas atividades em qualquer uma das três categorias de alto valor: produção intelectual, produção de bens ou comércio. Aos locais resta a função de investir em infraestrutura necessária para apoiar essas atividades, ou seja, agir de forma complementar.

Demonstrando uma tendência a concordar com essa posição, Buarque (1999) entende que a globalização integra mercados e a economia mundial, pois o local se globaliza e pode estruturar alianças estratégicas em uma grande e diversificada rede de cidades e centros econômicos, o que multiplica suas possibilidades. Segundo o autor,

O desenvolvimento local dentro da globalização é uma resultante direta da capacidade dos atores e da sociedade local se estruturar e se mobilizar, com base nas suas potencialidades e sua matriz cultural, para definir e

⁵ Tradução Livre. Versão Original: Le développement est moins une question d'argent qu'une question de capacité d'action ou, en d'autres mots, de pouvoir. Le pouvoir peut en effet être défini comme la capacité que possède un individu ou un système de choisir librement, de transformer son choix en une décision et d'agir en fonction de sa décision tout en étant prêt à assumer les conséquences de sa décision.

explorar suas prioridades e especificidades, buscando a competitividade num contexto de rápidas e profundas transformações (Buarque, 1999, p. 15).

Ninacs (2002) concorda com essa posição e entende que, em um mundo globalizado, para se auferir lucros, ou aumentar a solidariedade, a primeira questão colocada para o desenvolvimento é o controle local sobre os recursos econômicos. Na prática, o exercício desse controle se dá com base na capacidade de rede entre as organizações e na capacidade da comunidade de apoiar suas redes, atuando em uma ética de solidariedade (Ninacs, 2002).

Por outro lado, autores, como Morris (1996), entendem que o desenvolvimento local é uma forma de resistência à globalização, que surge a partir do estabelecimento de numerosas redes locais de participação e de produção locais, com vistas à redução da dependência de importações, maior circulação local de valores econômicos e o aproveitamento da estrutura local para estabelecer um consenso sobre valores e ações. Independente da perspectiva adotada, em ambas se percebe o caráter de integração entre atores locais para o fortalecimento ante o contexto globalizado. Seja para tirar melhor proveito, seja para resistir, o local se fortalece.

A partir dos argumentos expostos, percebe-se que, em uma perspectiva econômica, a abordagem do desenvolvimento local pode estar intrinsecamente ligada à capacidade de redes de determinadas comunidades, seja para aproveitar de melhor forma os recursos locais no sentido de aumentar a competitividade do local, seja para resistir ao processo de globalização. Se, por um lado, as redes possibilitam o desenvolvimento local por meio de processos de integração global que mais bem aproveitem os recursos locais, por outro, elas podem também reduzir a dependência de importações e facilitar processos endógenos de desenvolvimento.

No mundo globalizado atual, no entanto, há uma certa dificuldade em se conceber municípios que conseguem desenvolver dinâmicas autossuficientes. O processo de desenvolvimento pode ser efetivamente

potencializado e acelerado pela interação com outras instâncias nacionais e internacionais, razão pela qual a primeira corrente nos parece a mais correta. Nesse sentido, o desenvolvimento local é uma forma de se tirar vantagem da globalização.

Concordamos também com Martins, Vaz e Caldas (2010) no sentido de que existe, atualmente, o desafio de encarar o local como um campo de possibilidades e de experimentações, cujas avaliações sejam distintas do *mainstream*, evitando-se o uso de avaliações que escondem a compreensão multidimensional da realidade, muitas vezes se satisfazendo com indicadores e resultados quantificáveis, tão a gosto das visões simplificadoras das ciências sociais, que levam à despolitização das políticas públicas.

A Perspectiva Sociológica do Local: a questão da apropriação dos indivíduos

Superar a visão econômica dos lugares, segundo Reis (1993), significa entender o local como entidade vivida, lugar de estruturação de práticas sociais no espaço e no tempo, e não apenas como entidade objetiva (em áreas geograficamente delimitadas). Reduzir as disparidades regionais não significa homogeneizar processos a partir de modelos ou mecanismos centralmente delineados, mas entrar em ruptura com a concepção de desenvolvimento baseada na ideia de crescimento econômico e considerar que, inexoravelmente, fazem parte do desenvolvimento as populações ou grupos sociais cujas necessidades devem ser satisfeitas ou melhoradas, levando-se em conta que os indivíduos são diferentes nas suas formas particulares de pensar e agir (Reis, 1993).

A evolução dos estudos de vários campos científicos, como a nova geografia socioeconômica, mostra que o local não é apenas mais uma dimensão do desenvolvimento, mas sim um *locus* privilegiado em que o desenvolvimento, de fato, ocorre. Falar sobre o local nos leva a uma noção de lugares de encontro, de afinidade, de identidade cultural em termos de

valores e comportamentos (Guerrero, 1996). O local, nesse sentido, contém o passado, o presente e as possibilidades futuras de construção de uma nova realidade, a partir da participação de diferentes atores e do uso dos próprios recursos existentes no local (Andion, 2003).

Para Campanhola e Silva (2000), o local representa o agrupamento das relações sociais, a cultura e outros caracteres não transferíveis. Os autores explicam que é no local onde as instituições públicas e privadas locais atuam para regular a sociedade, sendo também um ponto de encontro das relações de mercado e das formas de regulação social, que se determinam diferentes formas de organização da produção e distintas capacidades inovadoras.

Segundo Ninacs (2002), o ambiente local em que as pessoas vivem deve mudar para permitir a capacitação, melhor qualidade de vida, menos pobreza e menos exclusão social. O bem-estar econômico, nesse sentido, é desejável na medida em que todos os membros de uma comunidade podem experimentá-lo. Assim, ao local é atribuída a possibilidade de garantir voz aos indivíduos, a plenitude de seus direitos e o valor de seus valores com maior precisão, pois o contato direto dos indivíduos com seu contexto torna possível a reversão das barreiras estruturais que subjagam gêneros, raça e orientação sexual.

Garantir voz aos indivíduos e possibilitar a plenitude de seus direitos, em uma perspectiva social local, é um processo que ocorre, entre outros, mediante o empoderamento dos indivíduos (*empowerment*). Segundo Ninacs (2002), em inglês, a palavra *empowerment* é utilizada para descrever o processo pelo qual um indivíduo ou uma comunidade se apropriam do poder e de sua capacidade de exercê-lo de forma independente. A maioria dos escritos sobre o empoderamento visualiza o desenvolvimento a partir da capacidade de escolher e decidir, o que se traduz, em outras palavras, em um processo de apropriação de poder.

Essa apropriação, segundo Ninacs (2002), envolve um poder de capacitação, que combina uma sensação de *poder individual* e capacidade *de influenciar o comportamento de outros indivíduos ou organizações*. Para o autor, existem diferentes tipos de capacitação, cada um com características próprias. Em âmbito individual, a capacitação atua nas áreas da participação, competência técnica, autoestima e consciência crítica:

- a *participação* tem dois componentes: um psicológico (que consiste na direta expressão e participação nas decisões) e outro prático (expresso na capacidade de contribuir e aceitar as consequências de sua participação);
- as *habilidades* são principalmente técnicas, o que inclui conhecimentos e competências que permitem, por um lado, a participação e, por outro, o desempenho da ação;
- a *autoestima* refere-se a uma transformação psicológica que cancela os comentários negativos anteriores internalizados e incorporados na experiência de desenvolvimento do indivíduo para que ele passe a perceber-se como tendo uma capacidade de ação que lhe permite alcançar objetivos pessoais ou de grupo;
- a *consciência crítica* é o desenvolvimento de uma consciência de grupo (consciência coletiva), a redução da autculpa (consciência social) e a aceitação de uma responsabilidade pessoal para a mudança (consciência política). A consciência crítica também se refere à capacidade de análise sociopolítica resultante da dialética dinâmica de ação e pensamento que nutre um sentimento de pertença e leva a um compromisso com os demais indivíduos que compõem uma comunidade (Ninacs, 2002).

Em nível coletivo, conforme Ninacs (2002), o fortalecimento da comunidade é o meio pelo qual as comunidades aumentam seu poder coletivo, manifesta-se pela gestão do meio e é o ambiente no qual a capacitação

individual dos membros pode ser realizada. A capacitação da comunidade revela um fenômeno que opera, simultaneamente, em quatro níveis relacionados entre si:

- o nível da *participação* permite que todos os membros da comunidade sejam envolvidos e que se criem sistemas de decisão integradas no espaço. Nesse caso, indivíduos não são percebidos como líderes naturais, o que possibilita equidade na redistribuição de poder;
- o nível de *competências* refere-se ao conhecimento e reconhecimento dos pontos fortes do meio. Ele promove a prestação de contas da competência dos indivíduos e da comunidade, a capacidade de explorar recursos locais, de cooperar e tirar benefício de sinergias locais, as habilidades de tomadas de decisão consensual, a autogestão do desenvolvimento e o fortalecimento de redes naturais, da comunidade e o apoio profissional para os indivíduos;
- o nível de *comunicação* resulta em uma interação de pontos de vista divergentes enraizada na confiança, na divulgação eficaz da informação geral, no acesso às informações necessárias para o sucesso de projetos específicos e transparência nas tomadas de decisão;
- por fim, o *capital comunitário*, ou seja, o sentimento de pertença e consciência de cidadania de cada um de seus membros implica a prestação de assistência em âmbito individual e a promoção de ações em questões sociais mais amplas (Ninaes, 2002).

Para Ninaes (2002), as redes sociais e econômicas são um meio de atingir um objetivo que não pode ser alcançado sem cooperação, ou seja, sem a presença de todos os componentes que fazem parte de um sistema e sem o trabalho colaborativo e em parceria. Fortalecer essas redes, para o autor, significa fortalecer a comunidade em relação à globalização.

Entendemos que a perspectiva social do lugar se reflete, portanto, na dimensão das interações entre os indivíduos e as relações que estes estabelecem entre si em âmbito local. O local em sua perspectiva social traz uma série de dimensões que concerne aos interesses e negociações coletivas dos indivíduos, que estabelecem um sentimento de pertença à comunidade e se apropriam da realidade local, estabelecendo, assim, novos elos que contribuem para o desenvolvimento – seja no sentido da capacitação dos atores sociais, ou de fortalecimento da comunidade por meio da promoção dos direitos individuais.

A Perspectiva Política do Local: a questão da necessidade de um projeto político

Segundo a Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Percebe-se que há uma divisão política que considera diferentes dimensões territoriais e abrangência política das esferas de governo. Definir local, nesse sentido, se traduz em delimitar qual é o menor ente federativo observável nos limites constitucionalmente definidos. Por essa razão, Bava (1996) entende que, quando se considera por local a menor unidade política da federação, objetivamente tem-se que a base de um território é o município, cuja parcela urbana – as cidades –, concentram coletividades humanas.

Não é muito difícil visualizar a relação que os indivíduos possuem com suas respectivas cidades. Estas trazem consigo não somente construções, mas símbolos e traços de vivências que inúmeras pessoas tiveram e significados únicos que cada sujeito atribui aos determinados lugares. Oliveira (2001), nessa linha, entende que é no local que se encontra maior facilidade para o exercício da cidadania, pois os problemas são mais reais, tangíveis, e é atribuído a cada cidadão o direito de exercer seus direitos com maior pro-

priedade. O local, segundo Martins (2002), deve representar as expressões dos indivíduos e grupos que o compõem, por se tratar da instância mais próxima às pessoas, cuja interação ocorre de maneira efetiva.

Parece mesmo elementar que toda reflexão, investigação ou ação na escala local devam ser realizadas à luz da realidade cotidiana, isto é, que devam incidir sobre problemas relevantes e concretos de uma comunidade em seu entorno ou lugar, sem perder de vista as múltiplas determinações e interações com outras escalas ou níveis de análise. O lugar é o cenário interativo dos acontecimentos, onde os fenômenos naturais e humanos acontecem e produzem seus efeitos. Por isso não é apenas porção e sim síntese da totalidade sócio-espacial (Martins, 2002, p. 54).

Segundo Boisier (1996), a realização do projeto de vida de cada indivíduo depende significativamente do comportamento do entorno em que ele vive. Considera-se que esse é um dos fatores que influenciam o processo migratório. Da mesma forma, segundo o autor, as tendências globais têm provocado mudanças significativas na geografia política em razão do avanço de novas formas políticas que destoam do conceito de Estado nacional, conferindo poder aos territórios e às cidades dentro dos países, que passam a ser novos atores na competição internacional por capital, tecnologia e mercados.

Oliveira (2001) afirma que as potencialidades e virtualidades do local são, em grande medida, políticas e feitos da política, e entende que há, no local, uma oportunidade de exercício de outra forma de poder e de gestão. A potencialidade do local está além dele. Assim, as cidades devem ser vistas como um elo em uma cadeia que se articula em torno de outro projeto; um projeto cuja primeira condição é deslocar, também, as discussões e a luta do econômico para o social e para o político (Oliveira, 2001). Nessa mesma linha de raciocínio, Martins (2002) entende que a relação dos indivíduos com a dimensão local é primordial para o efetivo exercício dos direitos e deveres do cidadão. Segundo o autor,

O lugar se apresenta para as pessoas por sua materialidade, pela aparência conhecida e familiar dos elementos que o compõem – casas, ruas, campos, a vizinhança, o clima habitual, etc. (...) A cidadania, por exemplo, poderá não passar de figura de retórica se não relacionada com o território. Cidadão não é todo aquele que tem direitos e deveres assegurados por lei, mas aquele que efetivamente tem condições de exercer esses direitos e deveres (p. 54-55).

De acordo com Boisier (1996), a criação de um projeto político que privilegie o local depende do acúmulo de um poder político que precisa romper com a relação de dominação advinda da transferência de poder incorporada em um projeto nacional centralizador e criar um poder político que se obtenha via consenso, pacto social, cultura de cooperação e capacidade de elaborar, coletivamente, um projeto político novo. A criação desse novo projeto político de desenvolvimento local, segundo Boisier (1996), depende da existência, articulação e manejo de seis elementos: atores, instituições, cultura, procedimentos, recursos e entorno.

1. Os diferentes *atores* são agentes de influência que podem ter natureza individual, corporativa ou coletiva. Os atores corporativos são identificáveis de modo simples, posto que sua legalidade está, geralmente, regulamentada pelo Estado (exemplo: sindicatos, agrupamentos estudantis, etc.). Os atores coletivos consistem em movimentos sociais regionais, de pouco significado geral. Os atores individuais constituem um grupo mais amplo que os demais, possuindo caráter residual e podendo ser identificados *ad hoc*.
2. A *cultura* do desenvolvimento se manifesta de maneiras distintas: pode ser competitiva/individualista, que gera crescimento sem desenvolvimento, ou cooperativa/ solidária, capaz de criar equidade sem crescimento. Segundo o autor, é da dosagem dos dois tipos que surge o desenvolvimento.

3. Os *recursos* são divididos em quatro categorias: materiais (recursos naturais, equipamento de infraestrutura, etc.), humanos (não apenas em quantidade, mas em qualidade), psicossociais (relacionada à autoconfiança, à vontade coletiva, ao consenso, etc.) e o conhecimento, elemento considerado fundamental para o desenvolvimento na atualidade.
4. As *instituições*, sejam públicas e privadas, atuam no sentido de estimular o desenvolvimento e constituem, segundo o autor, as regras e estruturas de uma sociedade, ou restrições concebidas pelo homem que conformam as relações humanas; restrições que podem ser formais (leis) ou informais (convenções ou códigos de conduta).
5. Os *procedimentos* são tão importantes quanto às instituições e se referem, no caso do desenvolvimento local, à natureza da gestão do governo, caracterizado como o conjunto de ações que representa o exercício da autoridade, a capacidade de liderança e as tomadas de decisão de curto e longo alcance.
6. Por fim, o *entorno* relaciona-se com tudo o que é externo ao local. Trata-se do meio externo, configurado pela multiplicidade de organismos sobre os quais não se tem controle, mas com os quais se articula (Boisier, 1996).

Para Silva (2005), a organização de atores sociais pode impulsionar a participação e a execução de planos políticos voltados aos seus interesses, apesar da existência de muitas restrições quanto às formas de participação e representação. Essas restrições, segundo o autor, não existem apenas em razão da pouca mobilização social, mas também pela dificuldade de se ter todos os segmentos sociais devidamente representados, o que acontece em decorrência dos impedimentos e das falhas advindos das estruturas institucionais existentes na esfera local e da dominação das decisões por grupos mais fortes.

Mesmo tendo em vista a dificuldade da superação do modelo centralizador do Estado e a existência dessas restrições, consideramos que a dimensão local traz consigo uma série de possibilidades de inovações políticas. Percebemos que essa dimensão enfatiza fortemente o papel do município como lócus de exercício da cidadania, aqui considerada direito e dever dos indivíduos. Nessa dimensão, os seis fatores centrais indicados ganham papel relevante – o que os torna elementos consistentes de análise da dinâmica política de um determinado lugar. A dimensão política local, portanto, se constitui como um importante fator de observação de desenvolvimento, e abre possibilidades de análises diferenciadas da arena política.

Percurso Metodológico

Para responder ao problema de pesquisa, a formação do trabalho ocorreu em diferentes momentos. A primeira etapa – uma das mais importantes – foi a formação das referências teóricas. Optou-se pela utilização de uma pesquisa descritiva em relação aos fins, e de campo em relação aos meios. Como técnica de pesquisa propôs-se utilizar um estudo de caso.

Na segunda etapa – a coleta dos dados – utilizou-se a pesquisa de métodos mistos que, segundo Yin (2010), força os métodos a compartilharem as mesmas questões de pesquisa, a coletarem dados complementares e a conduzirem análises de contrapartida. Segundo o autor, esse tipo de pesquisa permite que sejam abordadas questões mais complexas e se colete uma série mais rica e mais forte de evidências que no uso de métodos isolados. Assim, juntamente ao levantamento de dados econômicos locais, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores locais de três diferentes grupos de interesse (no contexto municipal): entidades intermediárias, empresas beneficiadas e autoridades políticas locais.

O grupo de *entidades intermediárias* é composto por representantes das seguintes instituições: 6 entidades ou associações civis de fomento ao desenvolvimento, 7 instituições de ensino e 5 sindicatos de trabalhadores

locais. O grupo de *empresas beneficiadas* é composto por 7 representantes de indústrias de grande porte (mais de 500 empregados), 9 representantes de indústrias de médio porte (de cem a 499 empregados) e por 11 representantes de médias empresas no setor de comércio e serviços local (de cem a 499 empregados). Por fim, o grupo de *autoridades políticas* é composto por representantes de 5 secretarias municipais, 6 vereadores locais, 2 representantes de instituições de apoio local (Conselho de Desenvolvimento Econômico de Montes Claros e Associação dos Municípios da Área Mineira da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene) e 2 representantes de autarquias federais (Sudene e Banco do Nordeste do Brasil). Ao total, foram 60 entrevistas.

A presente pesquisa adotou uma vertente hegemonicamente qualitativa – se interessa pelas histórias e experiências dos indivíduos que viveram o período de análise. Para tratamento e análise dos dados, foi feito o estudo do conteúdo, entendido como um conjunto de técnicas sistemáticas de análise que visa a obter a descrição do conteúdo das mensagens e indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e reprodução dessas mensagens (Bardin, 2008).

Uma Herança da Década de 50: o uso histórico dos incentivos federais no município

Conforme Ferreira, Duarte e Soares (1979), o problema do crescimento econômico regional no Brasil, a partir da década de 50, era associado à necessidade de absorção da mão de obra, e todas as ações de desenvolvimento deveriam atender, necessariamente, a questão da *geração de empregos*. Segundo o autor, a elaboração de um programa de desenvolvimento econômico regional integrado para o Nordeste, preocupado com a questão do trabalho, priorizou o setor industrial como uma das melhores medidas

desenvolvimentistas, e visava, entre outras coisas, à obtenção de taxas elevadas de crescimento do produto interno, ao mesmo passo que instituiu as políticas econômicas elaboradas e incluídas nos Planos Diretores da época.

O Nordeste, no processo de desenvolvimento nacional, foi considerado, tradicionalmente, como região-problema, e foi o alvo das políticas econômicas destinadas a encaminhar soluções para o problema de disparidades regionais. Eram fatores marcantes na região a existência de uma massa populacional de considerável peso que, aliada a uma alta taxa de crescimento demográfico, tornava a problemática regional do desemprego uma das mais sérias. Entre outros problemas, indicava-se a baixa taxa de crescimento da economia regional, a estagnação do setor agrícola e a existência de um setor industrial apenas incipiente, que implicava absorção insuficiente da mão de obra disponível (Ferreira; Duarte; Soares, 1979).

Essa preocupação com o desenvolvimento do Nordeste se refletiu nas Constituições que se sucederam entre 1934 e 1946. Na Constituição Federal de 1934, o artigo 177 obrigava a destinação de 4% da receita tributária federal para a defesa contra os efeitos da seca do Nordeste, sendo 75% desse valor destinado ao plano sistemático de combate à seca e os restantes 25% reservados para serem utilizados em ajudas na ocorrência de intempéries. Esse dispositivo foi suprimido na Constituição de 1937 e reinserido na Constituição de 1946 (artigo 198), que reduziu o índice de 4% para 3% da receita tributária federal. Para atender a essas finalidades, foi demarcado, em 1936, o denominado *Polígono das Secas*, cuja extensão foi aumentada ao longo do tempo, atualmente abrangendo uma área⁶ de 1.800.555,6 Km².

Historicamente, no Brasil, as aplicações eram feitas pelas Agências de Incentivo à atividade econômica (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam e Sudene) e de fundos de investimentos específicos (Fundo de Investimentos da Amazônia – Finam –, Fundo de Investimento

⁶ Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/areas-de-interesses-especificos>>. Acesso em: 2 dez. 2013.

do Nordeste – Finor – e Fundo de Investimento Setoriais – Fiset), cujos objetivos eram, segundo Silva (1978), a diminuição das desigualdades inter-regionais, a melhor distribuição de renda interna, o crescimento integrado e autossustentado e contribuir para a diminuição do grau de dependência externa. Em 1956, no governo desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que tinha a finalidade de estudar minuciosamente a região, assim como efetuar um levantamento preciso da atuação governamental e dos recursos nela empregados. Segundo Goodman e Albuquerque (1974), é com a Constituição do GTDN, coordenada por Celso Furtado, que surge um novo processo de análise e avaliação, cujo resultado foi um conhecimento da situação, no qual são expostas soluções econômicas para reverter os problemas supra apresentados que estariam por trás da discrepância do Nordeste em relação às outras regiões do Brasil.

Esse diagnóstico indicou que a política de industrialização no Nordeste deveria ser prioridade da atuação governamental. Considerava-se, naquele tempo, que, se para o Centro-Sul do Brasil a industrialização era uma forma racional de abrir caminho para o desenvolvimento, no Nordeste essa era a única forma possível de se chegar ao progresso e, se isso não se tornasse viável, não restaria, ao Nordeste, solução outra que não o seu despovoamento ou a manutenção de um *status* de região de baixíssima renda (Goodman; Albuquerque, 1974).

Em fevereiro de 1959, o GTDN foi convertido pelo Decreto 45.445, de 20 de fevereiro de 1959, em Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno), enquanto era encaminhado ao Congresso Nacional o projeto de lei sugerindo a criação da Sudene. Segundo Braga (2008), as atribuições do Codeno eram as de ir criando e instituindo as diretrizes gerais econômicas propostas na criação da Sudene.

Para isso, o governo brasileiro fixou, a partir de 1964, uma filosofia de planejamento e, em razão dos problemas de ordem conjuntural e estrutural, buscou promover correções e ajustamentos com a intenção de

compatibilizar os objetivos e metas à realidade e às necessidades sociais, políticas e econômicas do país. Os objetivos centrais eram concernentes à distribuição mais equitativa da renda, à diminuição das desigualdades espaciais e setoriais, à redução de índices inflacionários, à diminuição da dependência externa tornando menor o déficit da balança de pagamentos e o aumento do Produto Nacional Bruto (Silva, 1978).

Segundo Silva (1978), a política fiscal brasileira apoiava-se em dois aspectos fundamentais. O primeiro era a receita governamental e sua utilização em investimentos induzidos, investimentos autônomos e pré-investimentos, mediante orçamento. O segundo era a renúncia à arrecadação de tributos e taxas objetivando a aceleração e o desenvolvimento de setores estratégicos ou regiões emergentes. Ainda segundo Silva (1978), eram diversas as formas de renúncia à arrecadação, que se manifestavam ou pela dispensa do pagamento do tributo, ou pelo deferimento operado no montante devido. Assim, toda renúncia do Estado era sempre vinculada à realização pelo beneficiário de determinada atividade, em virtude da qual existia o benefício – pois o objetivo era integrar o país – e assumia as seguintes formas: isenções, abatimentos, depreciação acelerada, reduções, deduções, crédito fiscal e colaboração financeira. Cada uma dessas formas possuía peculiaridades e objetivos próprios.

As maiores críticas relacionadas à Sudene, ao tempo de sua extinção,⁷ indicavam que esta não conseguiu criar condições de sustentabilidade econômica nas regiões onde atuava, bem como não ajudou a quebrar o ciclo de intermitência da economia e da sociedade nordestinas que, em boa parte, viviam na dependência das variações climáticas. Críticas severas eram feitas em relação a sua atuação técnica, considerada subordinada ao clientelismo local, transformando-se em instrumento de negociação de poder local, alvo de disputas de verbas entre governadores dos Estados e, após 1988, dos

⁷ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz06099902.htm>>. Acesso em: mar. 2014.

congressistas. Por fim, outra crítica trazida é que os mecanismos da Sudene tornaram pouco eficazes e, às vezes suspeitos, os mecanismos de financiamento federais, como o Finor e o Banco do Nordeste.

A cidade no imaginário local: potencialidades e vocações na visão dos indivíduos

A cidade de Montes Claros – MG, localizada no norte do Estado de Minas Gerais, possui um território 3.568,941 km² e conta com uma população de aproximadamente 360.000 habitantes com o PIB *per capita* a preços correntes de R\$14.410,63 (ano de referência: 2012), um IDH 0, 770 (ano de referência: 2010) e um valor de rendimento nominal médio mensal dos domicílios urbanos particulares permanentes de R\$2.331,39.

A maior parte dos estudos que versam sobre o município de Montes Claros chama a atenção para o fato de que, desde o seu surgimento, a cidade era um local de parada e ponto de comércio nas rotas entre o Nordeste e o Centro-Sul (Querino, 2006). Esse traço local, até os dias atuais, é reconhecido no imaginário social como um dos principais aspectos que justificam o crescimento da cidade ao longo dos anos e é considerado pelos representantes entrevistados das *entidades intermediárias* e das *autoridades políticas* como uma vantagem competitiva:

Olha, Montes Claros tem crescido muito, não é? Divulgado muito, em função da localização geográfica da cidade, que ajuda muito, não é? *Em função de estar relativamente próximo do Nordeste e do Sul também. E também com a região do plano de Brasília. E aí, Montes Claros é considerado, aí, o segundo melhor entroncamento do País.* Então, acho que essa localização da cidade ajuda. Outra coisa é que ela concentra polo de uma região muito grande/ Norte de Minas, talvez o sul da Bahia (...) (Entrevistado AF1, 2015).

Montes Claros tem a grande vantagem, é o que a gente chama/aquilo que eu até brinquei, aqui estamos no centro do triângulo das bermudas né? *Brasília, Salvador e Belo Horizonte. Nesse meio, você não acha nada a não ser Montes Claros. Então se alguém está ali mais perto de Montes Claros, vai procurar Montes Claros. Então isso facilita. E até hoje nós somos o segundo entroncamento rodoviário do país!* (Entrevistado E11, 2015).

Montes Claros está localizada em uma região denominada pelo governo federal de Polígono das Secas, área⁸ de 1.800.555,6 Km², que inclui todos os Estados do Nordeste e a região Norte do Estado de Minas Gerais, tipicamente caracterizada pelas secas. Conforme pode-se perceber na Figura 1, trata-se de um município que é ponto de intersecção de várias rodovias federais, estaduais e da ferrovia que vem do Sul de Minas Gerais e segue em direção à Bahia, além de ser o único município da região com sistema de transporte aéreo.

Figura 1 – Mapa de sistemas de transporte terrestre de Minas Gerais



Fonte: <<http://www.brasil-turismo.com/minas-gerais/mapa-rodoviario.htm>>. 2015.

⁸ Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/areas-de-interesses-especificos>>. Acesso em: 2 dez. 2013.

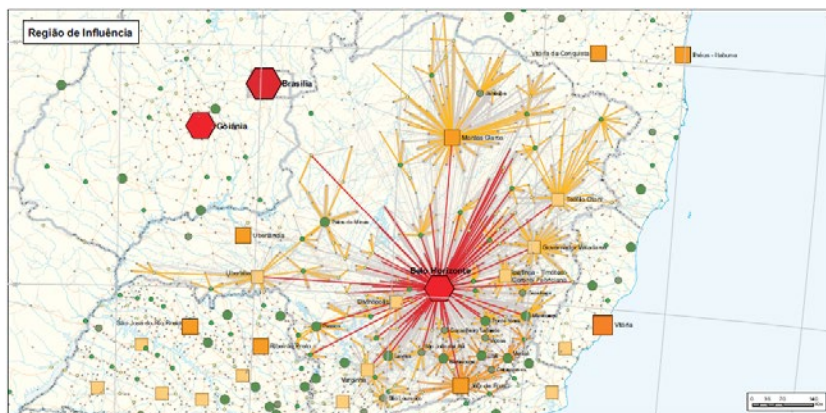
O Norte de Minas é a segunda região com os piores indicadores de desigualdade social do Estado de Minas Gerais (“perdendo” apenas para o Vale do Jequitinhonha). Montes Claros, nesse contexto, ocupa o espaço central de sua respectiva região e funciona, segundo a visão dos entrevistados, como polo e metrópole de distribuição, comércio e serviços para as demais cidades da região, que são caracterizadas por quadros de miséria ou carência de estrutura. A abrangência do município é tão grande que chega até o Sul da Bahia. Essa função de atender aos outros municípios leva a um congestionamento do município que, segundo os atores entrevistados, não está preparado com uma infraestrutura capaz de atender ao fluxo de pessoas.

O comércio predomina hoje ainda. Então nós somos muito fortes em serviços. A gente tem, assim, um apelo da educação, um apelo da saúde, um apelo do entretenimento muito forte. *Montes Claros é uma cidade do interior com características de metrópole. Então a gente absorve aqui todo um raio de 1 milhão e 600 pessoas, que se você pegar 1 milhão e 600 pessoas em um raio de 200 quilômetros aqui, que convergem para Montes Claros.* Se você pensar, Salinas, Taiobeiras, Janaúba, Januária, Pirapora, Bocaiuva, as pessoas compram aqui, as pessoas vêm estudar aqui, as pessoas vêm se tratar aqui. *Então, esse é o nosso maior forte: os serviços. Então, a parte de alimentação é muito boa, a parte de saúde é muito boa, de hospitais que recebem muita gente, de educação, muitos ônibus chegam à noite nas faculdades, você vê a quantidade de ônibus.* Então, as pessoas vêm para cá. Isso é o forte! (Entrevistado AM9, 2015).

Deveria ter, pelo menos nas cidades polos, além de Montes Claros, não é, Montes Claros é a grande, é a maior, mas *nós deveríamos ter em Salinas, Januária, Janaúba, Pirapora, centros bem-qualificados de saúde, para evitar que a pessoa venha para cá*, para, por exemplo: porque quebrou um braço. E fica congestionando todos os leitos daqui da cidade. Então, a gente tem que investir nisso (...). *Você vê aí, o trânsito é uma loucura, a violência é uma loucura, a familiarização é alta. Então assim, a gente tem que... hoje eu falo que Montes Claros não desenvolve. Montes Claros cresce. Então, Montes Claros hoje é uma cidade que só cresce, cresce, cresce, mas o desenvolvimento não é muito legal não* (Entrevistado EI2, 2015).

O fato de a cidade atuar como um local de absorção dos fluxos migratórios das regiões mais pobres do Norte de Minas e do Sul da Bahia, já foi registrado em outras pesquisas ao longo dos anos (Amorim Filho; Bueno; Abreu, 1982; Pereira, 2007; França; Soares, 2007, entre outros). A extensão territorial que sofre influência do município pode ser percebida na Figura 2. A cidade, além de oferecer serviços, possui um núcleo de atividades industriais historicamente estimuladas pelas políticas de incentivos fiscais da Sudene e pela atuação dos governos estadual e municipal na atração de investimentos.

Figura 2 – Região de Influência de Belo Horizonte



Fonte: Instituto..., 2007.

O papel do município como fonte de desenvolvimento para a região é um traço evidente nas falas dos entrevistados, que indicam que o município possui forte potencial para as mais diversas atividades econômicas. As únicas “vocações naturais” que parecem ser consensuais entre as instituições intermediárias e as autoridades políticas estão relacionadas ao comércio, especialmente no que diz respeito à distribuição logística e à prestação de serviços:

Montes Claros é uma cidade polo no Norte de Minas; é a capital do Norte. Converte para Montes Claros mais de cem cidades do Norte de Minas, Sul da Bahia, Vale do Jequitinhonha, para educação, para saúde, para compras, para emprego, para cursos, para reuniões, para eventos (...). A cidade como um polo turístico, como um polo de negócios, como um polo educacional, podemos falar disso muito ainda. Tem mais de 30 mil estudantes estudando em Montes Claros, e atrai isso com muita facilidade. São várias faculdades e universidades (...). A demanda aumentou muito! Devemos tornar nossa cidade como um polo real mesmo para tudo isso aí (Entrevistado AM2, 2015).

Eu acho que por causa da nossa localização geográfica, nós temos logística de distribuição e nós não demos atenção ainda. Eu acho que é muito mais interessante para a indústria, que você tenha um polo distribuidor aqui do que em Uberlândia. Eu acho que é muito mais sensato, você trazer uma carreta três eixos, carregada de pilhas do que levar essa carreta carregada de pilhas para Uberlândia e fracionar isso. É melhor fazer o polo atacadista aqui, para atender o nordeste, parte do centro-oeste e parte do sudeste. Porque lá está perto de São Paulo; de repente a indústria está a 200 quilômetros de distância. (Entrevistado AM3, 2015).

Pesquisas como as de França e Soares (2007) e de Pereira (2007) indicam outras potencialidades econômicas relacionadas às atividades econômicas nas cidades presentes, como a produção industrial de têxteis, de biotecnologia, produção de ovos de galinha, de gado bovino, da cultura de frutas, batata-doce e de cana-de-açúcar, porém, todas dão atenção ao fato de que o setor de serviços é evidenciado, principalmente, pela oferta de ensino superior, considerada a principal razão da polarização existente no município.

Quando se analisam os dados macroeconômicos da cidade, percebe-se que 73,93% do PIB do município de Montes Claros são provenientes do setor de comércio e serviços, enquanto 22,98% são da atividade econômica industrial e apenas 3,09% advêm da atividade agropecuária (Instituto..., 2015). Nesse sentido, observa-se que a vocação, que historicamente deu fundamento ao desenvolvimento do município ainda é prevalente nos dias

atuais. Em outras palavras, o município que, memoravelmente, surgiu para servir como ponto de comércio e descanso para rotas comerciais, ainda é visto como ponto de comércio e serviços.

E no Dizer das Vozes Locais? A experiência dos incentivos revisitada e as críticas locais

Montes Claros integra, atualmente, a área do Polígono das Secas e a Área Mineira da Sudene. Historicamente, o município se viu em grande expansão econômica entre as décadas de 50-70 com a chegada de grandes indústrias pela macropolítica de desconcentração territorial do governo federal por meio de incentivos fiscais (Andrade; Serra, 2001).

Perceberam que essa área era deprimida. *Se não tivesse um incentivo, ou trazer as indústrias a virem se instalar aqui, a gente não iria desenvolver essa região. Por que é muito mais cômodo para as organizações se instalarem em lugares mais propícios.* Então essa é a motivação [dos incentivos fiscais]. Tentar estabelecer aqui, indústrias e atividades que possam empregar e gerar desenvolvimento aqui (Entrevistado AF1, 2015).

Nós estamos em uma região distante dos grandes centros, uma região castigada sempre pela seca. *Então houve essa necessidade, de dar esse incentivo, porque se não tivéssemos incentivo, não estaríamos caminhando sempre.* Hoje o incentivo fiscal, para a região do norte de Minas, é exatamente pela localização que se encontra a nossa cidade (Entrevistado AM10, 2015).

As crises da década de 80 resultaram no fechamento e no completo abandono das plantas industriais de muitas dessas indústrias nesse período, o que já foi retratado por alguns estudos científicos que analisaram o impacto urbano desse fato no fenômeno conhecido localmente como “cemitério de indústrias” (Braga, 2008; Couto; Silva, 2014). O cemitério de indústrias, em termos objetivos, é a concentração no distrito industrial da cidade de plantas fabris que se encontravam abandonadas em razão da ausência de atividade econômicas locais.

Figura 3 – Plantas fabris abandonadas no Cemitério de Indústrias



Fonte: Couto; Silva, 2014.

Apesar de uma ampla parte dos entrevistados considerarem os incentivos fiscais um fator importante na história de desenvolvimento do município, o surgimento do cemitério de indústrias deixou um sentimento negativo no imaginário social local, conforme se percebe em alguns discursos de autoridades políticas locais e da maioria das entidades intermediárias, que retratam o fato seguindo um certo padrão. *Tal padrão é o de que a política de incentivos fiscais foi malplanejada, buscando benefícios aos cidadãos, e que as empresas que se instalaram no município somente o fizeram em função dos incentivos fiscais.* A maioria dos entrevistados e até mesmo parte da literatura (Braga, 2008), associam o fechamento dessas indústrias ao mau uso dos incentivos fiscais por empresas que instalavam no local apenas indústrias dependentes de outras indústrias do centro-sul brasileiro, vendo o Norte de Minas como fonte de incentivos, sem considerar fatores locais ou a sustentabilidade do negócio:

Montes Claros teve um histórico muito interessante, com a ajuda dos incentivos da Sudene. Houve um crescimento muito grande na época. Nos anos 70 desenvolveu muito, depois acabou saindo o tiro pela culatra, porque *as indústrias que vieram para Montes Claros usufruíram do benefício da Sudene, pegaram só a parte boa. Então depois disso acabava o benefício que era geralmente por dez anos, simplesmente a empresa fechava aqui e ia embora.*

Já tinha (aliado) um lucro muito grande, sugado tudo que ela podia da região e dos benefícios que o governo dava e ia embora. Então tornou-se um cemitério da indústria, na década de 80 (Entrevistado E11, 2015).

Acho que teríamos que ter muito cuidado para não entrarmos na linha, como foi feito com a Sudene há 30 anos. *A empresa, ela vem para cidade, ela usufrui daquele recurso, daquele benefício, pelo tempo que foi estimado, e em determinado ciclo, ela desativa e vai embora. Esse cuidado tem que ser uma coisa contínua.* Uma coisa realmente sustentável, que você invista, você dá capacidade (Entrevistado AM9, 2015).

Os incentivos são importantíssimos, mas... tem que ter normas para esses incentivos... eu acho que... *Não é só uma empresa vir pegar os incentivos locais... Como aconteceu na Sudene na época de muito tempo atrás, pegou o incentivo, ganhou o dinheiro, sumiu e deixou aí um cemitério de empresas abandonadas... Eu acho que tem que ter critérios para isso... A obrigação da empresa é com o município... Que venha pegar o incentivo que ela possa se instalar, mas que ela se comprometa com a comunidade local... A se desenvolver e melhorar... Não é só levar o dinheiro daqui e sim melhorar o desenvolvimento da cidade* (Entrevistado AM6, 2015).

Esse padrão de respostas foi recorrente na maioria das entrevistas, o que indica que a maioria dos atores sociais entrevistados atribui aos incentivos fiscais o caráter de “mero oportunismo” para aqueles que deles usufruem, o que não está, necessariamente, relacionado com o desenvolvimento local. Poucas foram as visões que discordaram desse ponto de vista. As visões que destoaram desse discurso dominante entre os atores sociais são, entretanto, essencialmente, das próprias empresas beneficiadas e das autoridades políticas que participaram ativamente da política de concessão dos incentivos fiscais da década de 70.

Essa perspectiva distinta da história levanta alguns pontos de discussão interessantes. A primeira delas ressalta o porquê de os incentivos fiscais serem historicamente atraentes para as empresas que na região se instalaram, ou seja, a participação governamental na estrutura de capital das organizações foi alegada, pela maioria daqueles que viveram tal contexto como o fator

diferenciador e de atratividade efetiva para as empresas se estabelecerem na região. De acordo com os entrevistados, a importância da contribuição governamental era tão grande que justificava não apenas a expansão das multinacionais no Nordeste, mas também a atividade empreendedora local, que se baseava na disponibilidade do capital para se concretizar:

Eu acho que, no passado, [os incentivos fiscais] representavam tudo! *Porque não acredito que parte dessas empresas estivesse aqui, hoje, sem isso. Vieram na época da Sudene, que era um incentivo muito maior do que há hoje. Dinheiro da Sudene não era um dinheiro emprestado; a Sudene era sócia. Ela corria o risco junto com o empreendedor. Ela era/ela tinha ações na empresa. Então era um dinheiro com um custo muito mais barato, muito mais fácil (...)* (Entrevistado AM3, 2015).

Nós só viemos para cá porque tinha a Sudene. Nós tínhamos uma raiz aqui dentro do algodão; nós tínhamos fiscalizador de algodão. Um conhecimento profundo da área de algodão, mas o que incentivou mesmo foram os incentivos fiscais, que era da Sudene, e a Sudene era estruturada, porque ela entrava com você na sociedade, ela era sócia, ela era sócia majoritária nas ações preferenciais, tinha que ser sociedade anônima, então as ações preferenciais eram da Sudene, e as ações nominativas dos investidores. Então a Sudene era a sócia, corria o risco junto com o empresário. Muitas deram errado; inúmeras deram certo; inúmeras, aqui em Montes Claros (Entrevistado EB13, 2015).

Percebe-se nos discursos proferidos que, mais importante do que o incentivo fiscal em si, era o incentivo financeiro ser a fonte motora da ação empreendedora e da instalação de novos empreendimentos em Montes Claros. A maioria dos empresários entrevistados sugeriu, em suas falas, que o grande diferencial da política da Sudene, naquele tempo, não era a isenção ou a redução do tributo em si, mas o fato de que o Estado assumia o risco junto ao empreendedor, que se sentia mais seguro para fazer o investimento e se instalar no local. Entre os depoimentos mais consistentes acerca da história daquele tempo, os que mais se destacam são os que foram provenientes do

antigo quadro da Diretoria da Sudene à época. Eles ressaltam o incentivo financeiro como a principal fonte da política, sendo o incentivo fiscal apenas complementar.

A ação do Estado, na década de 70-80, resumia-se a disponibilizar os recursos para os investimentos e garantir que os lucros ficariam em posse dos empreendedores, não retornando diretamente aos cofres públicos. O Estado assumia, assim, parte dos riscos dos negócios. Eis aí a razão da grande atratividade da região para novos empreendimentos, que demandaram estruturas para atender às demandas mínimas requeridas pelas indústrias locais.

Montes Claros, se não fosse o incentivo... ah! Era uma cidadezinha, e não teria vindo esse movimento todo. *Mas o que alavancou com tudo isso aí, foi realmente o incentivo fiscal. Montes Claros tem que dar graças à Sudene. A Sudene tinha dinheiro e tinha dinheiro e tinha muito dinheiro; bastava ela pedir, apresentar realmente um bom projeto, que era aprovado.* Hoje Sudene não tem dinheiro, certo? Hoje não compensa aceitar mais da Sudene, porque ela participa, hoje, com debêntures. E debêntures, ela está custando, hoje, mais que financiamentos. Então já não vale a pena como valeria (Entrevistado EB22, 2015).

As empresas colocavam um real e tinham direito a mais três reais. *E daquilo surgiam juntamente os incentivos fiscais complementares, que eram isenção de imposto de renda, que a empresa poderia obter na hora que ela começasse a trabalhar. Ela obtendo um lucro desse imposto de renda, ela era isenta de pagar o imposto de renda. E ela podia fazer o que quisesse com isso, ela tinha isenção, fazia reinvestimento, aplicava na própria empresa.* Aí correu um grande número de empresas para cá, empresas internacionais, porque era uma área incentivada, e essa região era mais perto dos grandes centros consumidores, que eram São Paulo e o Rio de Janeiro. Só para dar uma ideia para você... *O projeto seria, como vamos dizer, cem unidades, ele conseguia 20 no banco e recebia mais 60, aí ele tinha 80, que era quase 100% do projeto.* Na década de 80 as coisas já começaram a diminuir, então chegou o momento que existia mais projetos do que recursos. *E uma quantidade grande de projetos, e cada dia se tornava maior, então para implantar esses projetos os recursos foram começando a diminuir, então aquele empresário que*

alocava recurso para receber três, ele só recebia um. E nem sempre recebia o recurso na hora certa. Eu vivi esse momento, naquela época do boom (Entrevistado AF2, 2015).

Esses depoimentos sugerem que a ação mais significativa do governo federal para o “boom” desenvolvimentista no período não foi a renúncia fiscal, mas sim a alocação dos recursos públicos em investimento nos empreendimentos locais. O empreendedor não se sentia tão estimulado pela isenção de tributos, mas pelo fato de que o seu negócio não seria tão arriscado, posto que o seu patrimônio estaria resguardado pelo uso do dinheiro público na criação de novos projetos locais que estimulassem o desenvolvimento.

Foi identificado, entretanto, que nem sempre as empresas locais estavam interessadas no auxílio governamental para a execução de seus projetos. Essa resistência se dava em razão do receio da fiscalização e da carga tributária que viria atrelada à formalização do negócio, bem como ao atendimento das exigências que naquela época eram feitas para a liberação dos recursos:

Para você ter uma ideia, na época que eu era diretor tinha empresas aqui na região que nós catalogamos. Mais de mil empresas que poderiam receber esses incentivos e elas não recebiam. Um dos motivos, é porque para ela receber ela teria que cumprir uma série de atributos, uma série de exigências do fisco, e ela preferia trabalhar fora, um pouco fora dessa área de fisco, ela tinha medo da fiscalização, tinha medo do imposto de renda, tinha medo de uma série de coisas, e ela era isenta do imposto de renda. Ela podia declarar tudo, que ela seria isenta, mas mesmo assim não era muito comum esse número de empresas passarem a utilizar esse incentivo fiscal (Entrevistado AF2, 2015).

Se as ações do Estado garantiam vantagens aos empresários locais, por que o investimento estatal resultou no fenômeno do cemitério de indústrias? Onde estava o erro? São perguntas que foram levantadas junto aos entrevistados. A experiência destes indicou que, na maioria dos casos,

a falha estava na competitividade dos projetos financiados pelo governo. Em outras palavras, apesar de ser um bom negócio aderir à macropolítica da Sudene, a maioria dos projetos não vinha contemplando características e aspectos locais, nem possuía precisão no planejamento financeiro, o que prejudicava a sustentabilidade das empresas instaladas. Alguns casos foram apresentados pelos entrevistados para corroborar essa argumentação:

Bem, o que deu errado? Deu errado que... vou dar exemplos. A empresa [omitido] trabalhava com semicondutores, circuitos integrados, etc. Ela tinha 36 técnicos de alto nível trabalhando no projeto. *Quando eles acabaram de produzir o produto, as empresas estrangeiras no Brasil tinham produtos muito mais baratos do que eles conseguiam produzir aqui. Enquanto aqui eles tinham 36 técnicos para pagar a [concorrente] tinha 28. E essas outras empresas tinham milhares e milhares em várias partes do mundo. E eles conseguiam colocar o preço mais barato do que a [empresa local] colocava. O governo tentou salvar a [empresa local] de várias formas, mais adiante as próprias empresas, banco, etc. assumiram. Mesmo assim não conseguiu salvar a [empresa local]. A [empresa local] não avançou porque na disputa de mercado o preço dela era mais alto (Entrevistado AF2, 2015).*

Situações, como a do caso apresentado, foram recorrentes no setor têxtil e de alimentos, que desativaram as suas funções pela não viabilidade econômica da produção local e pela baixa capacidade de competição com a concorrência. Um caso emblemático trazido sobre a incapacidade de competição das empresas locais, em um contexto global, foi relacionado ao interesse de uma grande montadora, que resultou apenas na criação de uma fábrica de bicicletas locais que não durou muito tempo:

A intenção dessa empresa, ao vir para cá, era instalar uma montadora de veículos. Quando a [empresa local] viu que não dava, que não vinha mesmo a fábrica de automóveis e que não seria autorizada porque as outras empresas fecharam o mercado, então ela perdeu o interesse. Iria colocar aqui e depois começou a perder o interesse vendendo a parte deles. Eles não podiam tirar o nome. O nome tinha que permanecer pelo menos mais

quatro anos, mas já não era mais deles, já era de um outro empresário... então o outro empresário comprou para montar bicicletas, *só que esse empresário comprou uma dificuldade que ele não sabia. Ele não conseguia comprar com facilidade matéria-prima e componentes para bicicleta. Por quê? Porque o mercado era dominado pela [concorrente 1] e pela [concorrente 2]. Como essas empresas dominavam o mercado, elas não deixavam que ele conseguisse produzir muitas bicicletas...* Milhares, teve horas que tinham 7 mil bicicletas quase prontas, mas não conseguia ir para o mercado porque faltava corrente, faltava esfera, faltava essas coisas (Entrevistado AF2, 2015).

Essas histórias das empresas locais que, com o tempo, foram sucumbindo, demonstram dois aspectos importantes nesta análise: a falta de planejamento estratégico adequado e a ausência de vantagens competitivas das empresas locais. A iniciativa local não era competitiva em relação às empresas globais que possuíam maiores vantagens competitivas – principalmente em relação aos custos de produção, que permaneciam altos por fatores alheios ao poder público, e que eram desconsiderados no momento dos projetos. Atualmente, indícios de que isso ainda acontece foram indicados pelo cadastro da prefeitura de empresas que são beneficiadas da política local de incentivos fiscais. De uma lista de 59 empresas, 27 empresas locais de pequeno e médio porte não foram encontradas por não estarem em atividade ou por não terem sido localizadas no município. Isso significa que, aproximadamente, 46% das empresas que estão em período de gozo de incentivos fiscais municipais não estão ativas.

Nenhuma empresa foi embora porque acabou o incentivo, não. Depois que a Sudene acabou, foi fechada, terminou, ainda durou os incentivos. Até agora, inclusive, existe. Se, por exemplo, nessa região aqui existe incentivos hoje de redução de imposto de renda e tal. *Os incentivos não acabaram, as empresas foram embora por vários fatores, um deles de mercado. Faltou dinheiro... faltou porque muitos projetos foram criados esperando determinados recursos, e esses recursos não chegaram porque faltou recurso mesmo. A Sudene, já perto de fechar, tinha muita dificuldade de cumprir; já não tinha*

mais nada. Mas faltou recurso, mas não que faltou incentivo. Não. Incentivo não faltou, incentivo existia. Elas não foram embora por causa disso, elas foram embora por vários fatores (Entrevistado AF2, 2015).

Na minha opinião... *A primeira coisa é que quem veio para cá, eu acho que errou no tipo de projeto.* Nossa empresa durou porque sempre foi uma empresa rentável, realmente merecia e merece ficar aqui... *tiveram algumas empresas que fecharam porque realmente foram erros de projeto (...). De capital de giro, certo? Que calculou mal e, na hora de operar, não tinha dinheiro.* E quando estavam muito endividadas, os sócios não souberam passar para frente (Entrevistado EB22, 2015).

Percebe-se, pelos entrevistados e pelos indícios contemporâneos, que ainda não se considera a sustentabilidade do negócio quando da concessão de incentivos. Outro aspecto importante mencionado em relação ao fracasso dos incentivos fiscais na região Norte de Minas, diz respeito à atuação do governo estadual no desenvolvimento dos municípios da Área Mineira da Sudene. Segundo os entrevistados, muitos recursos deixaram de ser direcionados à região em razão da não atuação efetiva dos governadores da época, que não viam a representação ou a defesa de interesses da região junto a autarquia como prioridade:

A região nossa, ela precisa entender isso. Colocar entre parênteses, com muita, muita humildade e simplicidade. A nossa região não tem atenção. *Nós sempre fomos uma região relegada; relegada ao terceiro, ao quarto, quinto plano, ao nível de governos. Os governos falam... aqui sempre foi tido e colocado na cabeça das pessoas como uma região pobre. E o povo só fala de pobreza, de pedir* (Entrevistado AM1, 2015).

Essa região aqui [Norte de Minas] representava para o Estado de Minas 8% da economia do Estado. Então para o governo existia muito mais necessidade de ele cuidar dos 92% do Estado, da economia. Não era o caso do Nordeste. Para o governador do Nordeste tinha 100% de interesse, por que o Estado dele estava todo abrangido pela Sudene. Então, para o governo de Pernambuco, da Paraíba, do Ceará e da Bahia, a Sudene representava 100%. *Nem sempre o governador de Minas estava nas reuniões... Era muito*

comum ele não estar, se fosse levar em consideração quantas vezes o governador ia na reunião da Sudene por ano, três vezes, quatro, e quantas vezes os outros governadores iriam, sempre, em quase todas. Então era comum os governadores estarem muito ligados, muito presentes dentro da Sudene. O governador de Minas alegava isso, que ele tinha outros compromissos, outras dificuldades. Aqui do Norte de Minas havia um esforço muito grande das pessoas para que as coisas dessem certo, mas na hora de discutir na Sudene... Entre um Secretário de Estado, que às vezes ele mandava, e o governador, o secretário de Estado saía em desvantagem enorme. Era muito comum inclusive... tinha uma sala da Sudene onde, antes da reunião, os governadores se reuniam para conversar e só entrava governador. Então, se era secretário, não entrava porque não adiantava ser representante, tinha que ser o próprio. Então ali, às vezes, um governador negociava com os outros, pedia apoio para determinado projeto... Minas na verdade era um Estado que não sabia usufruir das vantagens (Entrevistado AF2, 2015).

Quais lições podem ser apreendidas dos relatos apresentados? Os resultados sugerem que algumas considerações acerca do passado podem ser apreendidas para o presente. A primeira delas é que a maioria dos atores entrevistados considera que a posição geográfica da cidade é uma das principais referências para os direcionamentos acerca do desenvolvimento local. Isso significa, portanto, que as ações públicas para o desenvolvimento devem ser pautadas na melhoria de estruturas que potencializem e viabilizem a expansão de iniciativas que tirem proveito da localização geográfica – notoriamente, atividades logísticas e de comércio. Tratar potencialidades econômicas e uso de recursos significa, assim, dar atenção à logística local.

Logo, a segunda consideração é que não foi indicado por nenhum entrevistado, ao longo desta pesquisa, que a política de incentivos fiscais contemplava a posição geográfica da cidade ou seu potencial logístico como fator decisivo para a concessão dos recursos públicos, nem consideravam a questão da rentabilidade e competitividade dos negócios a serem instalados na região de incentivos. Isso teria contribuído para que muitos empreendimentos não sustentáveis se instalassem na região fadados ao fracasso pela

ausência de competitividade e altos custos de produção. Percebe-se que foram poucas as empresas de sucesso que, ao longo do tempo, se mantiveram competitivas e não falharam em termos de análise econômica.

A terceira consideração é a de que, para os atores sociais e econômicos locais, os investimentos do Estado na absorção dos riscos econômicos valiam mais do que a renúncia da receita tributária em si. Falar de ações desse tipo nos dias atuais demandaria uma estrutura de planejamento, fiscalização, acompanhamento e intervenção mais fortes ao longo do exercício da atividade econômica das empresas, algo que parece uma carga excessiva para o governo federal, mas que poderia ser discutido em âmbito local nas esferas estadual e municipal. Na percepção dos entrevistados, a configuração atual dos incentivos financeiros não é atrativa, principalmente em razão do custo de capital que esse recurso representa para as empresas.

Por fim, a quarta consideração é a de que a experiência dos entrevistados locais sugere que, para realizar efetivamente as políticas públicas de incentivos fiscais, a ação estatal deve ser planejada, coordenada e compartilhada entre os três entes federativos: União, Estado e município. Conforme relatado ao longo deste texto, a não inclusão de uma dessas esferas, especialmente a estadual, pode causar prejuízos ao processo de desenvolvimento local.

Algumas falhas são perceptíveis quando se analisam as diferentes abordagens relacionadas ao desenvolvimento local. Por exemplo, no *aspecto econômico local*, observou-se que as vocações logísticas do local não eram consideradas para o planejamento da política, que se direcionava a atividades industriais de natureza genérica. No *aspecto social local*, observou-se que pouca voz foi dada aos atores locais no momento de planejamento da política, que seguia diretrizes nacionais e fazia parte de um plano de integração nacional, que desconsiderava as dinâmicas locais como um fator decisivo para o sucesso das iniciativas. Por fim, no *aspecto político local*, observou-se a predominância de um projeto político nacional que condicionava o âmbito local, partindo de um planejamento de cima para baixo que, como visto,

não teria como prever cada particularidade existente ao longo do percurso histórico: a competitividade entre as empresas, o diferencial trazido pela atuação do governo do Estado de Minas Gerais, etc.

Feitas essas considerações, ainda que não exaustivamente, obteve-se um resgate da história explícita (e algumas ocultas) da política de incentivos fiscais em Montes Claros. Constatou-se, portanto, que, para os atores sociais entrevistados, a existência dos incentivos fiscais no processo de desenvolvimento do município foi necessária para a atual configuração de desenvolvimento local, ainda que algumas incongruências e falhas tenham ocorrido no meio do caminho – o que levou a efeitos negativos urbanos e sociais nas décadas que se seguiram.

Considerações Finais

A política de incentivos fiscais é uma ferramenta largamente utilizada como forma de redistribuição espacial de organizações e de indivíduos: uma ferramenta que pretensamente objetiva a reduzir desigualdades socioespaciais e trazer desenvolvimento aos mais diferentes lugares, independentemente de suas particularidades, por meio do estímulo financeiro à atividade econômica. Trata-se, de fato, de um gasto estatal que viabilize formas de nivelção da atividade econômica e de desenvolvimento social e político. A grande questão que se levanta é que essa distribuição espacial e esse nivelamento, advindo da macropolítica, ao desconsiderar o nível local de interação entre os diferentes agentes, pode criar efeitos inesperados.

Na análise do presente caso, um elemento inesperado foi a falta de preparo do empresariado local para gerenciar adequadamente os recursos federais direcionados ao local. Isso resultou em uma série de experiências de fracasso na região que deram origem ao “cemitério de indústrias”. A existência desse cemitério, por sua vez, trouxe uma série de efeitos negativos no imaginário dos atores sociais locais, que olham para o passado e, muitas vezes, consideram que a falha da política é dar credibilidade a “empresas

oportunistas” que se “aproveitaram dos benefícios” e partiram da cidade assim que terminada a concessão das benesses, deixando “órfã” a cidade e seus trabalhadores – o que impactou a autoestima dos cidadãos locais e causou anos de recessão.

O cemitério de indústrias, na realidade, pode ter criado uma ilusão na mente dos atores sociais que perdura até os dias atuais. Descobriu-se, ao longo da pesquisa, que mais importantes que incentivos fiscais eram os incentivos financeiros. O ato de o Estado compartilhar dos riscos econômicos do negócio, para os empreendedores, significava uma segurança maior do que a mera concessão de incentivos fiscais. A existência de recursos fáceis, a falta de controle e planejamento estratégico das iniciativas beneficiadas e a corrida pela obtenção dos recursos no local existentes, todavia, foram os principais aspectos que resultaram no fracasso relatado.

A partir da experiência analisada, é perceptível que a política estabelecida desde o local traz um diferencial interessante para o planejamento de políticas públicas de desenvolvimento, uma vez que é na prática que se extraem os reais efeitos das ideias abstratas das ações. O exemplo de Montes Claros/MG traz ricos elementos que corroboram essa ideia. Como não poderia deixar de ser, o objetivo desta pesquisa de analisar a experiência do município com a política de incentivos fiscais entre os anos 60-80, foi atendido a partir de várias perspectivas de atores sociais diferentes, e gerou um panorama de variadas visões sobre o assunto, que ora se complementam, ora se contradizem. Os depoimentos trazidos ao longo deste artigo representam a percepção subjetiva de cada um dos indivíduos entrevistados, sujeitos às distorções, modificações e falhas relacionadas à própria memória. Todas as proposições apresentadas, portanto, carecem de discussões em arenas sociais práticas para a consolidação das ideias e da decisão democrática sobre quais serão os rumos a serem tomados no caso prático.

Diante do emaranhado de complexidades que envolve a análise do caso, entretanto, a pesquisa qualitativa tornou possível abranger uma amplitude de temas e de informações para a reconstrução de cenários e análises

dos principais problemas percebidos pelos atores sociais. A construção deste trabalho é, na realidade, a reconstrução da história por muitos atores que trouxeram, a partir dos seus pontos de vista, indicadores de onde ocorreram e ainda ocorrem as falhas nas políticas de incentivos fiscais existentes no município estudado. A impossibilidade de generalização dos resultados não permite uma transposição dos elementos para todos os possíveis contextos brasileiros, mas a pesquisa em si, como desenvolvida neste artigo, permite estimular visões arrojadas para os formuladores de políticas públicas que, por meio da visão e das vozes dos atores locais, podem encontrar soluções inovadoras para o desenvolvimento.

Referências

- AMORIM FILHO, O. B.; BUENO, M. E. T.; ABREU, J. F. Cidades de porte médio e o programa de ações sócio-educativo-culturais para as populações carentes do meio urbano em Minas Gerais. *Boletim de Geografia Teórica*, Rio Claro, SP, v. 2, n. 23-24, 33-46, 1982.
- ANDION, Carolina. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, p. 1.033-1.054, set./out. 2003.
- ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (Orgs.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.
- BAVA, Silvio Caccia. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social. *Perspect.*, São Paulo, 10(3), p. 53-59, jul./set. 1996.
- BARDIN, Lawrence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2008.
- BOISIER, Sergio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o Projeto Político. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 13, jun. 1996.
- BRAGA, Maria Ângela Figueiredo. *Industrialização da área mineira da Sudene – um estudo de caso*. Montes Claros: Unimontes, 2008.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1934*.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1937*.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1946*.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

_____. *Decreto nº 45.445 de 20 de fevereiro de 1959*. Dispõe sobre o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências (revogado pelo Decreto de 15 de fevereiro de 1991). Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=45445&tipo_norma=DEC&data=19590220&link=s>. Acesso em: mar. 2014.

BRASIL, Henrique de Oliva. *História e desenvolvimento de Montes Claros*. Belo Horizonte: Leme, 1983.

BUARQUE, Sérgio C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*: material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica Inbra; IICA, 1999.

BUFFON, Marciano. A tributação como instrumento de concretização dos direitos fundamentais. *Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia*, v. 38, n. 2, p. 555-579, 2010.

CAMPANHOLA, Clayton; SILVA, José Graziano da. Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 17, n. 1, p. 11-40, jan./abr. 2000.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Reflexões sobre o papel do Estado frente à atividade econômica. *Revista Trimestral de Direito Público*, v. 1, n. 20, p. 73-74, 1997.

COUTO, F. F.; SILVA, L. F. O cemitério de indústrias e a história que virou turismo: histórias de uma capital sertaneja em uma região de incentivos fiscais. *Rebela – Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos*, v. 3, p. 335-346, 2014.

DIAS COELHO, Franklin; FONTES, Ângela. Del sustentabilidade Institucional. In: FÓRUM NACIONAL DE APOIO AO DLI E SUSTENTÁVEL. *Caderno Temático*, Brasília, 17 mar. 1998.

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

FERREIRA, José Carlos; DUARTE, Ricardo R. S.; SOARES, Francisco de Assis (Orgs.). *Incentivos fiscais e a criação de emprego no Nordeste*. Brasil: Sudene, 1979.

FRANÇA, Iara Soares de; SOARES, B. R. O espaço intra-urbano de uma cidade média e suas centralidades: uma análise de Montes Claros no Norte de Minas Gerais. *Caminhos de Geografia*, UFU, v. 8, p. 75-94, 2007.

GOODMAN, David Edwin; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcante de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento no Nordeste*. Rio de Janeiro: Inpes; Ipea, 1974. (Relatório de Pesquisa, n. 20).

GUERRERO, M. G. *La red social como elemento clave del desarrollo local*. Lisboa: Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. Regiões de influência das cidades. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>. Acesso em: abr. 2015.

KANTER, R. M. *World Class: Thriving Locally in the Global Economy*. New York: Simon & Schuster, 1997. 417 p.

LÉVESQUE, Benoît. Développement local et économie sociale. Démocratie et évaluation. In: TREMBLAY, M.; TREMBLAY, P.; TREMBLAY, S. (Orgs.). *Développement local, économie sociale et démocratie*. Canadá: Editora da Universidade de Québec, 2002.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Direito econômico e tributário*. Comentários e pareceres. São Paulo: Editora Resenha Tributária, 1982.

MARTINS, Rafael D'Almeida; VAZ, José Carlos; CALDAS, Eduardo de Lima. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro: Ebape, n. 3, vol. 44, p. 559-590, 2010.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, vol. 3, n. 5, set. 2002.

MATA MACHADO, Bernardo Novais da. *História do sertão Noroeste de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1991.

MORRIS, D. Communities: Building Authority, Responsibility, and Capacity. In: JMANDER, J.; GOLDSMITH, E. (Dir.). *The Case against the Global Economy: And for a Turn toward the Local*. San Francisco: Sierra Club Books, 1996.

MOURA, Maria Suzana; LOIOLA, Elizabeth; LIMA, Ana Luiza de Codes. Perspectivas da gestão local do desenvolvimento econômico: as experiências de Salvador e Porto Alegre. ENANPAD, 1999. *Anais...* 1999. Disponível em: <www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_1999/AP/AAM9.pdf>. Acesso em: mar. 2013.

NINACS, William A. Le pouvoir dans la participation au développement local. Dans un context de mondialisation. In: TREMBLAY, M.; TREMBLAY, P.; TREMBLAY, S. (Orgs.). *Développement local, économie sociale et démocratie*. Canadá: Editora da Universidade de Québec, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo. *Pólis*, Programa Gestão Pública e Cidadania; Eaesp; FGV, 2001.

PAQUET, G. *Oublier la Révolution tranquille*. Pour une nouvelle socialité. Montréal: Liber, 1999.

PEREIRA, A. M. *Cidade média e região: o significado de Montes Claros no Norte de Minas Gerais*. 351f. 2007. Tese (Doutorado em Geografia e Gestão do Território) – Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2007.

PUTNAM, R. D. Social Capital and Institutional Success. In: *Making Democracy Work*. Civic Traditions in Modern Italy. New Jersey: Princeton University Press, 1993. p. 162-185.

QUERINO, Augusto José. *Montes Claros e o Norte de Minas na rede urbana do centro-sul: fábulas e metáforas do desenvolvimento*. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes –, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, 2006.

REIS, Manuela. Pós-latifundismo e desenvolvimento local. *Revista Sociologia – Problemas e Práticas*, n. 13. p. 75-92, 1993.

SAINT-HILAIRE, Auguste de Prouvençal. *Viagem pelas províncias do Rio de Janeiro e Minas Gerais*. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia. São Paulo: Edusp, 2000.

SCHOBURGH, E. D. Local Government and Local Development: Bridging the Gap through Critical Discourse: Evidence from the Commonwealth Caribbean. *Commonwealth Journal of Local Governance Issue* 10, december 2011, june 2012.

SILVA, C. L. Desenvolvimento sustentável: um conceito multidisciplinar. In: SILVA, C. L.; MENDES, J. T. G. (Org.). *Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável: agentes e interações sob a ótica multidisciplinar*. 1. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2005. p. 11-40.

SILVA, Pedro Melo da. *Os incentivos fiscais como instrumento de desenvolvimento*. Belém: Sudam, 1978. 130 p.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Sude-
ne. Contribuição da Sudene ao desenvolvimento do Brasil. Disponível em: <<http://www.sudenc.gov.br/sudene>>. Acesso em: mar. 2014.

TENDLER, J. *Transforming Local Economies: Lessons from the Northeast Brazilian Experience*. Presented at the OECD/State Government of Ceará Meeting on Foreign Direct Investment and Regional Development. Ceará, Fortaleza, 2002. p. 7.

TERMES, Montserrat. *La nueva política regional*. 1989. Tese (Doutorado) – Universidad de Barcelona, Barcelona, 1989.

YIN, Robert. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

Recebido em: 4/7/2015

Aceito em: 16/9/2015.