



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
Departamento de Ciências Administrativas  
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

FELIPE FRÓES COUTO

**MUITO MAIS DO QUE INCENTIVOS FISCAIS:  
A(s) história(s), a(s) política(s), e o desenvolvimento local em Montes Claros/MG.**

BELO HORIZONTE

2015

Felipe Fróes Couto

**MUITO MAIS DO QUE INCENTIVOS FISCAIS:**

**A(s) história(s), a(s) política(s), e o desenvolvimento local em Montes Claros/MG.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

**Linha de Pesquisa:** Estudos Organizacionais e Sociedade

**Orientador:** Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, Phd.

BELO HORIZONTE  
2015

### Ficha Catalográfica

C871m  
2015      Couto, Felipe Fróes.  
            Muito mais do que incentivos fiscais [manuscrito]: a(s)  
            história(s), a(s) política(s), e o desenvolvimento local em Montes  
            Claros/MG / Felipe Fróes Couto. – 2015.  
            180 f. : il., gráfs, tabs.

            Orientador: Ivan Back Ckagnazaroff.  
            Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas  
            Gerais, Centro de Pós Graduação e Pesquisa em Administração.  
            Inclui bibliografia (f. 160 -172). apêndice.

            1. Políticas públicas – Montes Claros (MG) – Planejamento –  
            Teses. 2. Incentivos fiscais – Montes Claros (MG) – Teses.  
            I. Ckagnazaroff, Ivan Back. II. Universidade Federal de Minas  
            Gerais, Centro de Pós Graduação e Pesquisa em Administração.  
            III. Título.

CDD: 361.6198151



**Universidade Federal de Minas Gerais**  
**Faculdade de Ciências Econômicas**  
**Departamento de Ciências Administrativas**  
**Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração**

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO do Senhor **FELIPE FRÓES COUTO**, REGISTRO Nº 566/2015. No dia 27 de abril de 2015, às 10:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Dissertação, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 16 de abril de 2015, para julgar o trabalho final intitulado "**Muito mais do que incentivos fiscais: a(s) história(s), a(s) política(s) e o desenvolvimento local em Montes Claros/MG**", requisito para a obtenção do **Grau de Mestre em Administração**, linha de pesquisa: **Estudos Organizacionais e Sociedade**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

APROVAÇÃO;

APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA (NÃO SUPERIOR A 90 NOVENTA DIAS);

REPROVAÇÃO.

O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 27 de abril de 2015.

NOMES

ASSINATURAS

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff .....  
ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Ricardo Carneiro .....  
(Fundação João Pinheiro/MG)

Prof. Dr. Gustavo Melo Silva .....  
(UFSJ/MG)

O sol nasce e ilumina as pedras evoluídas  
Que cresceram com a força de pedreiros suicidas  
Cavaleiros circulam vigiando as pessoas  
Não importa se são ruins, nem importa se são boas

E a cidade se apresenta centro das ambições  
Para mendigos ou ricos e outras armações  
Coletivos, automóveis, motos e metrô  
Trabalhadores, patrões, policiais, camelôs

A cidade se encontra prostituída  
Por aqueles que a usaram em busca de uma saída  
Ilusora de pessoas de outros lugares,  
A cidade e sua fama vai além dos mares

E no meio da esperteza internacional  
A cidade até que não está tão mal  
E a situação sempre mais ou menos  
Sempre uns com mais e outros com menos

A cidade não para  
A cidade só cresce  
O de cima sobe  
E o de baixo desce

(A cidade – Chico Science & Nação Zumbi)

## AGRADECIMENTOS

Que história incrível, esse tal de mestrado. Quando eu entrei, não fazia ideia da magnitude das mudanças que encontraria ao longo da jornada. Levarei comigo a intensidade do aprendizado, a mudança de pensamento e de valores e a sensação de que o conhecimento é um só – por mais que você dê diferentes nomes e interpretações. Agradecer aqui, agora, significa que eu consegui, e que sou grato a todos que desse processo participaram de uma forma ou de outra.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, pela acolhida no mestrado, pelos ensinamentos pacientes e serenos, por suas construções e debates contínuos, por suas provocações teóricas e pelos desafios que a mim confiou na construção desta dissertação.

Agradeço aos meus pais, Aureliano José Moreira Couto e Mary Fróes Couto, por terem sido aqueles que batalharam para que cada pequena vitória se concretizasse. Ao meu irmão Pablo Florentino Fróes Couto, pela presença e referências dadas ao longo da vida. Obrigado, minha família, pelo estímulo e pelo apoio a cada pequena etapa vencida nesta jornada.

Agradeço à minha princesa Lorena Fonseca Silva, a leitora mais entusiasta deste trabalho, com quem compartilhei cada uma das várias versões que esta dissertação teve antes da sua conclusão. Agradeço pela paciência, pelo carinho e pelo conforto e aconchego dos abraços. Obrigado pela palavra de carinho no momento do desânimo. Sem a sua presença, seus conselhos e seu cuidado, com certeza o caminho não teria sido tão colorido.

Agradeço aos professores que tive ao longo do curso no CEPEAD, pessoas iluminadas que muito me ensinaram ao longo da jornada: Profa. Dra. Ana Paula Paes de Paula, Prof. Dr. Alexandre de Pádua Carriéri e, em especial, ao Prof. Dr. Luiz Alex Saraiva, que tanto foi amigo e que tanto contribuiu para as vitórias que vieram após o mestrado. Obrigado por dedicarem suas vidas a ensinar a cada um dos seus alunos a pensar de forma independente.

Agradeço às estagiárias Bárbara Evangelista e Carla Vieira pelas contribuições ao longo da pesquisa de campo. Agradeço à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Município de Montes Claros pela abertura e pela facilitação das informações necessárias. Agradeço a todos os amigos que indiretamente participaram desta vitória. Por fim, agradeço a disponibilidade de todos que contribuíram para o estudo e participaram das entrevistas. Estou certo de que há pessoas não foram mencionadas, mas estendo a todos os que participaram desta vitória, seja direta ou indiretamente, a minha gratidão, e o meu muito obrigado!

## RESUMO

Devido a fracassos constantes de políticas desenvolvimentistas na região, o Norte de Minas tem demandado cada vez mais a atenção das esferas federal e estadual de governo. Os municípios, nesse sentido, se veem em posição de hipossuficiência em relação aos demais entes federativos e têm, cada vez mais, pleiteado o direcionamento de recursos para a região, especialmente no que tange a programas de investimento federais, como a principal e mais efetiva forma de levar o progresso às realidades locais. A presente pesquisa visa, a partir de um paralelo teórico a ser elaborado entre as noções de desenvolvimento local e políticas de desenvolvimento regional por meio de incentivos fiscais, promover uma análise das políticas de incentivo fiscal como fator de desenvolvimento no caso do município Montes Claros, Norte de Minas Gerais, município caracterizado pelos incentivos concedidos, principalmente, pela União e pelo Município. Dá-se, ao longo desta pesquisa, importante ênfase no papel do Governo Municipal como ponto de interesse central e elemento-chave de promoção e articulação das condições de desenvolvimento no referido contexto. A estrutura de análise da experiência de desenvolvimento local de Montes Claros – MG foi feita a partir da comparação dos dados empíricos com três principais dimensões. A primeira se relaciona aos atributos únicos do lugar, seus fatores históricos, culturais, geográficos e econômicos. A segunda se relaciona à dinâmica política local e às formas de planejamento de políticas públicas para o desenvolvimento local. Por fim, a terceira são as significações e efeitos da política de incentivos fiscais para os atores sociais relevantes. Para analisar o papel da política de incentivos fiscais no desenvolvimento local, conforme proposto, fez-se importante analisar os propósitos das políticas de incentivo fiscal identificadas, o cenário político local e a forma de planejamento local dessas políticas, o controle governamental em relação aos objetivos contemplados pelos incentivos e identificar seus efeitos no que tange às externalidades. Concluiu-se que há grande dificuldade de planejamento de políticas públicas no Brasil, principalmente na esfera municipal, e que as políticas de incentivos fiscais não contribuem diretamente para o desenvolvimento local no caso analisado por não fazerem parte de um projeto político de desenvolvimento local que contemple potencialidades econômicas locais.

**Palavras-Chave:** desenvolvimento local, política de incentivos fiscais, planejamento de políticas públicas.

## ABSTRACT

Due to constant failures of development policies in the region, the North of Minas Gerais State has increasingly demanded the attention of the Federal and State spheres of Government. The municipalities are in a weaker position compared to other federal entities and have claimed resources to the region, especially with respect to federal investment programs, as the main and most effective way to bring progress to local realities. The present research aims, from a theoretical parallel to be drawn between the notions of local development and regional development policies by tax incentives, to promote an analysis of fiscal incentive policies as a factor of development in the case of Montes Claros, North of Minas Gerais, municipality characterized by incentives granted mainly by the Federal and Local Government. There is, over the course of this research, important emphasis on the role of Municipal Government as a central point of interest and key element of development conditions promotion in that context. The framework of analysis of local development experience Montes Claros-MG was made from the comparison of empirical data with three main dimensions. The first relates to the unique attributes of the place, its historical, cultural factors, geographical and economical factors. The second relates to local political dynamics and public policy planning for local development. Finally, the third are the meanings and effects of fiscal incentives for policy relevant social actors. To analyze the role of tax incentives policy in local development, as proposed, it was important to analyze the purpose of fiscal incentive policies, the local political scene and the local planning of such policies, the governmental control in relation to the incentives objectives and to identify their effects with respect to externalities. It was concluded that there is great difficulty in planning public policies in Brazil, mainly in the municipal sphere, and that the policies of fiscal incentives do not contribute directly to local development in the case reviewed because they are not part of a political project of local development that considers local economic potential.

**Key words:** local development, tax incentives policy, public policy planning.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### 1) LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01: Modelo Tradicional de Condicionalidade.....	70
FIGURA 02: Conjunto de externalidades positivas na dimensão local.....	77
FIGURA 03: Situações relevantes para diferentes métodos de pesquisa.....	95
FIGURA 04: Desenvolvimento da Análise de Conteúdo.....	97
FIGURA 05: Mapa de sistemas de transporte terrestre de Minas Gerais.....	102
FIGURA 06: Regiões de Influência de Minas Gerais.....	104
FIGURA 07: Diagrama de Venn – Correlações Dimensões Políticas.....	116
FIGURA 08: Estrutura das Secretarias da Prefeitura de Montes Claros.....	118
FIGURA 09: Mapa da Verticalização da Construção Civil em Montes Claros.....	144

### 2) LISTA DE QUADROS

QUADRO 01: Diferentes Concepções de Desenvolvimento Local.....	27
QUADRO 02: Demonstrativo de entrevistas realizadas.....	95
QUADRO 03: Estabelecimentos em Montes Claros por porte e Ramo de Atividades.....	151
QUADRO 04: Massa Salarial por área e tamanho da empresa em Montes Claros no mês de Dezembro/2013.....	151

## LISTA DE SIGLAS

AE	Entrevistado categoria Autoridade Estadual
ACI	Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Montes Claros
AF	Entrevistado categoria Autoridade Federal
AM	Entrevistado categoria Autoridade Municipal
EB	Entrevistado categoria Empresa Beneficiada
EI	Entrevistado categoria Entidade Intermediária
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A.
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas de Montes Claros
CODEMC	Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Montes Claros
CODENO	Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DATASUS	Departamento de Informática do SUS
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FIEMG	Federação das Indústrias de Minas Gerais
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços de transporte/comunicação.
IRPJ	Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ONG	Organização Não-Governamental
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PRDNE	Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Problema de Pesquisa e sua Relevância.....	16
1.2. Objetivos da pesquisa .....	18
2 DESENVOLVIMENTO LOCAL .....	19
2.1 Desenvolvimento Local: Um breve Histórico .....	19
2.2 Desenvolvimento Local no Brasil: Aspectos Históricos .....	23
2.3 Desenvolvimento Local: Delineando o conceito .....	24
2.4 A dimensão Local de análise: Construções Teóricas.....	29
2.4.1 O local na perspectiva econômica.....	29
2.4.2 O local na perspectiva social.....	32
2.4.3 O local como um cenário político .....	35
2.5 O que a Administração Pública Municipal tem a ver com o Desenvolvimento Local? ..	38
2.6 Desenvolvimento Local em termos aplicados: dimensões de análise .....	44
3 POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS.....	51
3.1 Políticas Públicas: Conceito e Noções Gerais .....	51
3.2 Os fundamentos históricos e teóricos da política de incentivos fiscais .....	56
3.2.1 Extrafiscalidade: o fundamento jurídico-político do incentivo fiscal .....	64
3.2.2 Indo além da extrafiscalidade: condicionalidades nas políticas de incentivos?.....	67
3.3 Efeitos dos incentivos fiscais: as externalidades locais .....	73
4 CONTEXTO DA PESQUISA: INCENTIVOS FISCAIS EM MONTES CLAROS/MG ....	79
4.1 O uso histórico de Incentivos Fiscais na região Nordeste. ....	79
4.2 Incentivos Federais Contemporâneos .....	84
4.2.1 Isenções do IRPJ (Programa de Inclusão Digital).....	86
4.2.2 Reduções de 75% do IRPJ para novos empreendimentos.....	87

4.2.3 Reinvestimentos do IRPJ .....	87
4.2.4 Isenções do AFRMM .....	88
4.2.5 Depreciação Acelerada.....	88
4.3 Incentivos Fiscais Municipais em Montes Claros/MG.....	89
5 PERCURSO METODOLÓGICO .....	93
5.1 O Método de Pesquisa: Estudo de Caso .....	93
5.2 Opção pelo Caso Único e Coleta de Dados. ....	95
5.3 Dificuldades e limitações da pesquisa .....	98
6 REVISITANDO A HISTÓRIA: MONTES CLAROS E OS INCENTIVOS FISCAIS .....	99
6.1 O município, seus atributos e potencialidades econômicas .....	101
6.2 Os incentivos fiscais, o fracasso, a história revisitada: quão bons foram os incentivos? .....	105
7 A ARENA POLÍTICA DA DECISÃO LOCAL: DILEMAS E DESVIOS.....	115
7.1 Decifra-me ou devoro-te: a dificuldade de estabelecer direções na gestão municipal .	117
7.2 O Conselho de Desenvolvimento Econômico: Alguns tropeços no meio do caminho	123
8 DO FIM PARA O INÍCIO: INCENTIVOS FISCAIS SEGUNDO AS VOZES LOCAIS .	133
8. 1 Incentivos fiscais na indústria: incentivo para quem? .....	133
8.2 Vantagens competitivas nas indústrias: o custo do não-projeto político-econômico ...	138
8.3 Incentivos a que custo? Como as empresas ajudam no desenvolvimento da cidade....	143
8.4 Incentivos nas empresas menores e em outros setores: a intenção do município.....	149
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	155
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	160
APÊNDICE 01 – Roteiro de Entrevistas .....	173

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, (art. 5º caput). O mesmo documento, em seu art. 2º, define que constituem objetivos fundamentais do país a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos. Após 25 anos de sua promulgação e de 83 emendas, esses objetivos parecem distantes.

As desigualdades socioeconômicas e o desenvolvimento econômico ainda se configuram como um dos principais problemas a serem superados pelo país. Um levantamento foi feito pela revista *Global Finance* a partir dos dados da *World Bank Development Indicators*<sup>1</sup> em 2013 e, de uma lista de 134 países, o Brasil ocupa a 121ª posição em matéria de concentração de renda e desigualdades socioeconômicas. Alguns outros países, como a Argentina (96ª Posição), Venezuela (97ª Posição), Uruguai (98ª Posição), Peru (107ª Posição), Equador (111ª Posição) e Chile (117ª Posição) encontram-se em situação mais favorável. O mesmo estudo indica que, em 2013, 10,82% dos brasileiros viviam com menos de dois dólares por dia, situação inferior a de outros países latino-americanos como o Uruguai (1,18%) e a Argentina (1,87%), que compartilham com o Brasil o mesmo contexto continental.

O critério utilizado por esse estudo foi o *Coefficiente de Gini* que, segundo Santos (2013), é o mais utilizado em análises econômicas de distribuição de renda no país. Trata-se de um coeficiente que varia entre 0 e 1 – quanto mais próximo de 1, maior o nível das desigualdades em distribuição de renda. Esse coeficiente também é utilizado para estudos demográficos e econômicos no Brasil e quantifica, para fins de gerenciamento e análise, a questão da concentração de renda nas distintas regiões do vasto território nacional.

No Estado de Minas Gerais, o Coeficiente foi calculado para todos os municípios pelo DataSUS<sup>2</sup> a partir dos dados do IBGE e, a partir de uma análise da média das microrregiões que compõem o Estado, foi possível aferir, a partir das médias dos municípios, que as três mesorregiões mais caracterizadas por desigualdades socioeconômicas são, respectivamente, o

---

<sup>1</sup> **Disponível em:** <http://www.gfmag.com/tools/global-database/economic-data/11944-wealth-distribution-income-inequality.html#>, acessado em 21 de Outubro de 2013.

<sup>2</sup> **Disponível em:** <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginimg.def>, acessado em 21/10/2013.

Vale do Jequitinhonha (0,554), o Norte de Minas (0,551) e o Vale do Mucuri (0,550). As melhores mesorregiões na questão da igualdade socioeconômica são, respectivamente, as regiões do Oeste de Minas (0,475), Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (0,500) e a região Metropolitana de Belo Horizonte (0,506). Minas Gerais é um estado caracterizado, assim, por desigualdades relacionadas à renda que se acentuam no norte do estado.

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 como ação governamental prioritária para garantir que determinados lugares consigam atender às demandas de emprego e renda da sociedade (BUFFON, 2010).

Devido à necessidade constante de políticas desenvolvimentistas na região, o Norte de Minas tem demandado cada vez mais a atenção das esferas federal e estadual de governo. Os municípios, nesse sentido, se veem em posição de hipossuficiência em relação aos demais entes federativos e têm, cada vez mais, pleiteado o direcionamento de recursos para a região<sup>3</sup>, especialmente no que tange a programas de investimento federais, como a principal e mais efetiva forma de levar o progresso às realidades locais.

São exemplos claros dessas demandas o pleito ao Programa Estadual *Promunicípio*, que busca um tratamento diferenciado para o Norte de Minas, que será destinatária de 20% do orçamento do programa (2,1 bilhões de reais) cujos objetivos são obras de infraestrutura viária, saúde e educação e o aumento do *Fundo de Participação dos Municípios – FPM*, que é o fundo constitucional que destina parcela dos tributos estaduais e federais aos municípios. São medidas que visam ao fortalecimento da estrutura orçamentária dos municípios e ao aumento do poder de ação local das prefeituras para as demandas sociais correntes.

Para o presente trabalho, optou-se por utilizar a abordagem de *desenvolvimento local*. A abordagem utilizada tem ganhado destaque no meio científico brasileiro, especialmente no que tange à atuação dos municípios em experiências de desenvolvimento (SPINK, 2010; DOWBOR, 2010). Trata-se de um movimento contemporâneo, que se intensificou no processo

---

<sup>3</sup> Informações coletadas junto à Associação de Municípios da Área Mineira da SUDENE, em março de 2014.

de descentralização do poder político no Brasil após a Constituição Federal de 1988 (FAURÉ; HASENCLEVER, 2007). Experiências de desenvolvimento local entre os anos 1990-2010 têm sido identificadas e analisadas no Brasil em iniciativas de municípios que conseguiram encontrar formas criativas de fazer convergir seus fluxos produtivos em prol da sociedade (MARTINS; VAZ; CALDAS, 2010) e em programas governamentais em diferentes municípios (CATTANI; FERRARINI, 2010).

A presente pesquisa visa, a partir de um paralelo teórico a ser elaborado entre as noções de desenvolvimento local e políticas de desenvolvimento regional por meio de incentivos fiscais, promover uma análise das políticas de incentivo fiscal como fator de desenvolvimento no caso do município de Montes Claros, Norte de Minas Gerais, caracterizado pelos incentivos concedidos, principalmente, pela União e pelo Município. Dá-se, ao longo desta pesquisa, uma importante ênfase ao papel do Governo Municipal como ponto de interesse central e elemento-chave de promoção e articulação das condições de desenvolvimento no referido contexto. O problema de pesquisa, portanto, é: *em que extensão as políticas de incentivo fiscais federal e municipal levam ao desenvolvimento local no caso de Montes Claros/MG?*

Para tal, a presente dissertação está subdividida em 09 capítulos, a começar por esta introdução, onde são apresentados o tema de pesquisa, alguns dados que fundamentam o contexto que o norteia, o problema de pesquisa, as razões que fundamentam sua relevância e os objetivos geral e específicos do trabalho.

No segundo capítulo, serão apresentados e discutidos os fundamentos teóricos sobre desenvolvimento local – desde seus fundamentos históricos até a proposta de dimensões de análises utilizada na presente dissertação.

No terceiro capítulo, será tratada a temática da política de incentivos fiscais, onde serão vistos aspectos relacionados à teoria geral das políticas públicas bem como da política de incentivos fiscais, seu fundamento extrafiscal e aspectos teóricos relacionados às externalidades provenientes de seu planejamento.

No quarto capítulo, encontram-se o detalhamento legal e a estrutura vigente dos incentivos fiscais federal e municipal vigentes em Montes Claros/MG.

No quinto capítulo, será relatado o percurso metodológico da presente pesquisa, os métodos utilizados e a opção pela preferência qualitativa de pesquisa – razão pela qual a coleta de dados se concentrou, principalmente, nas entrevistas coletadas ao longo da pesquisa de campo.

No sexto capítulo, aspectos históricos serão levantados e diferentes perspectivas sobre a história do município serão analisadas conforme a visão dos entrevistados e será identificada a abordagem de desenvolvimento municipal ao longo dos discursos proferidos.

No sétimo capítulo, serão analisadas as questões relacionadas ao planejamento da política pública de incentivo fiscal e as demandas locais por maior participação social no planejamento público.

No oitavo capítulo, serão analisados aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos e avaliados os impactos das externalidades provenientes da política de incentivos fiscais e à dinâmica de interação entre as empresas beneficiadas e os respectivos efeitos dessa dinâmica.

Por fim, no último capítulo, encontram-se as considerações finais deste trabalho, onde serão sumarizados os dados da presente pesquisa, as dificuldades e restrições encontradas, bem como as referências utilizadas para a construção da presente dissertação.

### **1.1 Problema de Pesquisa e sua Relevância**

O município de Montes Claros, MG, foi escolhido para a presente análise por estar passando, na atualidade, por um processo de desenvolvimento decorrente de incentivos fiscais para a atividade industrial que se assemelha, à primeira vista, ao de outras regiões que receberam incentivos no país. Tais regiões, sem o prévio preparo estrutural e social devido, receberam grandes investimentos de iniciativas privadas incentivadas pelos Estados e pela União e tornaram-se dependentes do capital externo para movimentação econômica regional. É o caso, por exemplo, dos municípios do Estado de Mato Grosso que, no ano de 2013, se encontraram em situação de risco em decorrência do rearranjo de incentivos estaduais, o que poderia ter

levado à perda de 200 mil empregos<sup>4</sup>. Situação semelhante, no mesmo ano, aconteceu no Estado de Goiás, que se viu diante da possibilidade de demissões em massa e retrocesso econômico<sup>5</sup>.

Montes Claros passou, nos últimos anos, por um constante crescimento e expansão econômica. A cidade, antes de 2010, sediava fábricas de grandes grupos empresariais, como o Grupo Coteminas, desde 1969, a Vallée, desde 1980, a Nestlé, desde 1983 e a Novo Nordisk, desde 2003. Em 2011, foi contemplada com o anúncio do Governo Estadual do investimento de R\$177 milhões pelo Grupo Alpargatas na construção de uma nova fábrica que geraria 2,2 mil empregos diretos e mais três mil empregos indiretos. Em 2012, o Governo Estadual anunciou o investimento de R\$600 milhões pelo Grupo Fiat na construção de uma nova fábrica da Case New Holland, que geraria 2,7 mil empregos diretos. Ao tempo do fechamento desta pesquisa, havia ainda a previsão da instalação de mais duas indústrias, a Hipolabor<sup>6</sup> e a Stevanato<sup>7</sup>, que instalariam suas plantas na cidade sob o regime de incentivos fiscais e gerariam, juntas, cerca de mais 1200 empregos diretos – e aproximadamente 2500 indiretos.

Já reconhecido como um polo universitário no Norte do Estado, o município vem recebendo também constantes investimentos do Governo Federal e do Governo Estadual na formação técnica e superior da força de trabalho existente na região. Além da presença da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes) e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), foi inaugurado recentemente o Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG), que visa à formação técnica e superior voltada para o mercado. Além de tais instituições, outras entidades do terceiro setor atuam na região, contribuindo para a formação profissional da população.

Em um contexto de tanta euforia pelo crescimento econômico, pouca atenção costuma ser dada a fatores outros que não os relatados em pareceres governamentais e avaliações de políticas públicas que demonstram o quanto foi investido na região nos últimos anos. O papel do poder

---

<sup>4</sup> **Disponível em:** [http://www.olhardireto.com.br/noticias/exibir.asp?noticia=MT\\_vai\\_renovar\\_incentivos\\_para\\_nao\\_perder\\_industrias\\_mas\\_nao\\_ha\\_consenso\\_sobre\\_formato&id=315714](http://www.olhardireto.com.br/noticias/exibir.asp?noticia=MT_vai_renovar_incentivos_para_nao_perder_industrias_mas_nao_ha_consenso_sobre_formato&id=315714), acesso em 15/03/2014.

<sup>5</sup> **Disponível em:** <http://www.jornalopcao.com.br/posts/reportagens/para-evitar-catastrofe-economica-estado-luta-por-aliquota-a-12>, acesso em 15/03/2014.

<sup>6</sup> **Disponível em:** <http://www.hipolabor.com.br/blog/2014/08/21/hipolabor-recebe-incentivos-para-fabrica-em-montes-claros/>, acesso em 01/03/2015.

<sup>7</sup> **Disponível em:** <http://www.jnnoticias.com/index.php/artigos/detalhes/41150/italianos-confirmam-investimentos-de-r-25-milhoes-de-euros-na-cidade>, acesso em 01/03/2015.

público municipal nessa região e em outras regiões carentes do país fica centrado apenas em como garantir a entrada de novos recursos e investimentos para as cidades. Um dos objetivos do presente trabalho é analisar novas possibilidades de atuação municipal no sentido de criar melhores condições de interação entre novos atores sociais decorrentes de políticas de incentivo com a comunidade local para o desenvolvimento. A questão da redução das desigualdades e do desenvolvimento local, em tal análise, volta a ter papel central.

## **1.2. Objetivos da pesquisa**

Para responder ao problema proposto pela presente pesquisa, o objetivo geral desta pesquisa é *analisar a influência e o papel da política de incentivos fiscais no desenvolvimento local da cidade de Montes Claros/MG*. Em termos específicos, pretende-se:

- a) Caracterizar o local-objeto das políticas de incentivos fiscais a partir do levantamento de dados oficiais e relatos históricos, geográficos e econômicos dos atores locais;
- b) Analisar a visão de atores locais relevantes sobre a arena política local e a forma de planejamento de políticas públicas locais de incentivos fiscais para as empresas;
- c) Analisar, a partir da visão de atores locais, os significados e as externalidades da política de incentivos fiscais no desenvolvimento local do contexto pesquisado.

Para fundamentar as análises propostas, o próximo capítulo traz o referencial teórico sobre desenvolvimento local que, sem a pretensão de esgotar o assunto, aborda os principais conceitos e ideias relacionados ao tema, desde a sua construção histórica e conceitual até a aplicação desses conceitos em análises empíricas, conforme se proporrá ao longo da pesquisa.

## 2 DESENVOLVIMENTO LOCAL

### 2.1 Desenvolvimento Local: Um breve Histórico

Para Guerrero (1996), pode-se considerar que o conceito de desenvolvimento local surgiu na Europa, com experiências de desenvolvimento comunitário que se deram entre os anos de 1950 até 1970. Conforme Grindle (2007), foi a partir dos anos 80, com o paradigma territorialista e com as diferentes movimentações da sociedade civil, que o desenvolvimento local começou a ganhar importância no âmbito acadêmico e nas análises econômicas.

Para Fauré e Hasenclever (2007), o estudo do tema desenvolvimento econômico ao longo da história costumava ser concebido em escala internacional (quando em teorias gerais) ou nacional (em relação a posições políticas). Era perceptível uma relação de hierarquia na qual o global sempre se sobrepunha ao local – o que levava, segundo os autores, ao desenvolvimento dos espaços infranacionais conforme determinado pelas estruturas econômicas globais. Nesse sentido, observa-se que a evolução histórica do desenvolvimento local reside na integração entre local e global, não como forças antagônicas, mas como dimensões complementares.

Conforme Carrier e Côté (2000), entre 1945 e o início da década de 1980 a América do Norte e a Europa Ocidental testemunharam o que seria a *destruição do local*, o que, segundo os autores, consiste na substituição da representação das autoridades locais lideradas por conselhos municipais politicamente legitimados por um grupo ideológico hegemônico e um conjunto de serviços locais providos pelo Estado. Segundo os autores, esse movimento sistemático se iniciou com a criação de regiões administrativas a partir da década de 1950, para as quais foi transferido o poder decisório, principalmente capitais administrativas.

Segundo Paquet (1999), a transferência das decisões para locais outros do que aqueles em que se vive a realidade resultou não apenas no desaparecimento das instituições locais, mas também na redução do capital social em nível micro, o que era elemento essencial e fator de coesão, de solidariedade e de assistência mútua entre os agentes locais.

Nesse período (1945-1975), o desenvolvimento regional – foco principal dos estudiosos – era realizado de forma semelhante ao que se inicia para novas ocupações territoriais nos dias de hoje. O desenvolvimento regional era visto, à época, tanto na Europa quanto nos Países da

América do Norte, como um complemento necessário a políticas industriais e nacionais desenvolvidas a nível nacional. O processo de regionalização consistia apenas em levar em conta as diferenças regionais na gestão dos assuntos públicos e apoiar os empreendimentos lá instalados. Esse movimento de regionalização foi impulsionado por uma visão setorial que se reproduziu em várias áreas: cultural, lazer, turismo, meio ambiente, etc. A regionalização também foi marcada por uma adaptação local dos serviços públicos, em especial nos campos da educação e da saúde. A regionalização e o estabelecimento de capitais regionais tiveram como consequência, não intencional, o desmonte de muitas comunidades locais, em particular no meio rural. Em suma, a regionalização foi principalmente uma operação de desconcentração do Estado, que delegava a órgãos algumas de suas responsabilidades. (LÉVESQUE, 2002).

O plano de desenvolvimento regional proposto pelo Estado, nesses países, segundo Lévesque (2002), costumava ser proposto a partir de uma visão de cima para baixo, de modo que as formas de idealização do desenvolvimento eram limitadas, pois a visão de desenvolvimento e o papel do Estado eram concernentes apenas à normalização, à padronização e ao acesso universal a serviços essenciais em todas as regiões. Assim, para Lévesque (2002), o local, longe de ser valorizado, foi considerado muitas vezes como um obstáculo à modernização e, na verdade, as elites tradicionais e representações municipais eram geralmente mais preocupadas com a conservação de um desenvolvimento-padrão do que com o aproveitamento das potencialidades locais. Nesse sentido, segundo o autor, os valores compartilhados e as raízes tradicionais muitas vezes eram vistas como um empecilho à inovação.

Segundo Termes (1989), a consequência dessa concepção política foi que as ações públicas de desenvolvimento do período (1945-1980) foram guiadas pela ideia de que o desenvolvimento se dá a partir da correção ou atenuação dos desequilíbrios regionais. Desse modo, as políticas públicas eram constantemente elaboradas e executadas por governos centrais que primavam pela coordenação de ações em todo o país, em busca de um desenvolvimento geral. Assim, as orientações centrais nasciam sempre a partir de uma perspectiva redistributiva (no sentido de melhoria na distribuição de renda) e compensatória (visava compensar os efeitos adversos da economia), que se baseavam em medidas intervenientes na distribuição de renda entre as diferentes regiões (TERMES, 1989).

Nesse contexto, a questão do desenvolvimento econômico na perspectiva teórica local, para Moura, Loiola e Lima (1999) aparecia mais como uma parte integrante de toda uma

preocupação com o desenvolvimento regional e, conseqüentemente, como uma extensão das teorias que explicavam o desenvolvimento econômico nacional. Segundo as autoras,

Iniciativas desta natureza estavam apoiadas nas correntes de pensamento neoclássica, keynesiana e institucional, segundo as quais o motor principal do desenvolvimento local encontra-se em estímulos externos ao local. Assim, de acordo com tais correntes, as políticas públicas teriam a função de implementar condições locais mais propícias para aproveitar os impulsos externos ao desenvolvimento. O desenvolvimento local ocorreria, então, “de fora para dentro” ou, em outros termos, “de cima para baixo”, conjugando essa visão de desenvolvimento à centralização político-organizacional então preponderante. (MOURA; LOIOLA; LIMA, 1999, p.1)

Assim, aos governos locais caberia apenas seguir orientações dadas pelo governo central na elaboração e execução de suas decisões políticas, tendo liberdade apenas para adequar uma diretriz geral a uma realidade local, ou salientar algum objetivo específico no local, mantendo-se, como prioridade, a ótica das diretrizes centrais.

Segundo Lévesque (2002), foi a partir da década de 1970 que novos atores locais nos países capitalistas centrais iniciaram a construção de novas estruturas sociais, expressos por dois conjuntos de iniciativas que “abriram as portas” para o desenvolvimento local.

O *primeiro conjunto de iniciativas* foi referente à atenção do poder público em criar novas fontes de emprego locais, o que se iniciou a partir de empreendimentos externos. Em um primeiro momento, as autoridades locais fomentavam o empreendedorismo local para atrair negócios que antes estavam sediados em locais fora da cidade ou município. As externalidades criadas por esses novos empreendimentos externos eram positivas para o local, pois a cidade criava uma estrutura de suporte para negócios que resultava em receita para o município, a criação de empregos, etc. Em um segundo momento, uma nova classe de trabalhadores decorrente desse novo sistema econômico era apoiada pelo poder público para iniciativas locais de desenvolvimento (LÉVESQUE, 2002).

O *segundo conjunto de iniciativas*, conforme Lévesque (2002), era quase todo proveniente da sociedade civil local, composta por atores coletivos que integravam outros grupos da comunidade, como sindicatos, grupos de mulheres, entre outros. Essas iniciativas locais eram responsáveis por criação de subsistemas de economia solidária e se desdobravam em duas etapas: na primeira etapa, a constatação da inação das autoridades municipais tradicionais levou

ao desafio de planejamento de políticas de desenvolvimento regional; na segunda etapa, o protesto local se tornou uma proposta local, ou melhor, uma iniciativa de desenvolvimento local a partir da articulação dos atores sociais entre si (LÉVESQUE, 2002).

Foi no contexto da década de 1980 que se intensificou o debate sobre as possibilidades de gestão local do desenvolvimento econômico, tanto em países europeus quanto na América Latina. São variados os fatores que explicam a crescente importância do tema – a crise fiscal do Estado, por exemplo, incentivou e justificou os processos de descentralização administrativa, que foram adotados em muitos países (MOURA, LOIOLA E LIMA, 1999). A literatura e muitas políticas públicas passaram a acreditar que os governos locais eram agentes renovadores das ações estatais, dada a possibilidade de atuarem diretamente na construção de uma força sinérgica comunitária capaz de promover o verdadeiro desenvolvimento sustentável. Os governos locais passaram a ser pressionados a buscar alternativas para enfrentar o desemprego estrutural (BRANDÃO, COSTA E ALVES, 2004).

Essa descentralização resultante da crise fiscal, segundo Grindle (2007), não significou apenas um complexo de novas responsabilidades dos governos locais, mas também uma série de diferentes relacionamentos com outros níveis de governo e novas arenas de gestão, com novas regras que demandaram que os governos e as autoridades locais se adaptassem às novas exigências e expectativas sociais. A boa governança, nesse sentido, deixou de ser uma simples função de estrutura de relações intergovernamentais e passou a ser vista como a consequência de novas oportunidades e recursos, o impacto da liderança e das escolhas, a influência da história cívica e os efeitos das instituições que limitam e facilitam a inovação nos diferentes lugares (GRINDLE, 2007).

Essas novas arenas políticas despertaram os interesses dos estudiosos e pesquisadores acerca do tema. Uma série de estudos abriu caminho importante nesse campo de estudos, como o trabalho de Robert Putnam (1993), que explorou os mecanismos causais por trás da boa governança em regiões da Itália; e o de Judith Tandler (2002), que estabeleceu a complexa interação de organizações estatais e locais que contribuíram para programas comunitários no Brasil. O caminho para os estudos acerca de desenvolvimento local continua recebendo contribuições de vários campos das ciências sociais e políticas até os dias atuais.

## 2.2 Desenvolvimento Local no Brasil: Aspectos Históricos

Para Martins, Vaz e Caldas (2010) a valorização do local como instância privilegiada para planejar e executar políticas públicas de desenvolvimento no Brasil remonta aos anos 1970. Os autores dividem em diferentes “fases” o processo de mudanças no conceito de desenvolvimento local, a partir de experiências ocorridas no período pós-redemocratização.

A fase inicial é denominada por Martins, Vaz e Caldas (2010) como “antecedente” e remonta ao período de 1976-1988, entre os primeiros sinais de distensão do regime autoritário até a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). Segundo os autores, essa fase é caracterizada pela existência de um pequeno número de experiências que trouxeram uma maior articulação entre políticas territoriais e desenvolvimento local. Neste período, caracterizado pela luta a favor da democracia, destacaram-se experiências que buscavam articular conjuntos setoriais (saúde, educação ou interfaces entre os setores público e privado) e territorialmente localizados com fins de promover a participação efetiva da comunidade. O desenvolvimento local, nesse contexto, serviu mais como um instrumento demonstrador de que as dimensões infranacionais (como estados e municípios) possuíam capacidade para promover o desenvolvimento de forma alternativa aos grandes projetos desenvolvimentistas que caracterizaram o modelo centralizado e subordinador existente até então no país (MARTINS, VAZ E CALDAS, 2010).

A segunda fase é denominada por Martins, Vaz e Caldas (2010) como “a grande encruzilhada”, que engloba o período de 1989 até 1992, e corresponde ao mandato das primeiras gestões municipais após a promulgação da nova Constituição. Conforme os autores, a partir deste marco histórico os municípios tiveram sua capacidade tributária e suas fontes de financiamento ampliadas, além de receberem novas atribuições e maior autonomia no quadro federativo brasileiro, o que, em outras palavras, significava a entrada de novos atores políticos nas instâncias decisórias locais. Essas instâncias, contudo, encontravam grandes entraves e pressões advindas, por um lado, da ausência de suporte do governo federal, que lutava para manter a estabilidade econômica no país e, por outro, das demandas sociais que, naquele momento, viam no município uma possibilidade de melhoria social. Pensar desenvolvimento local, nesse tempo, ainda era difícil. Segundo os autores,

(...) os municípios, apesar de seu novo papel e das novas receitas com as quais passaram a contar, não desenvolveram um projeto de inserção

na federação que privilegiasse seu papel de articuladores e protagonistas do desenvolvimento local. Ao contrário, as pressões por atendimento às demandas reprimidas de infraestrutura urbana básica, serviços públicos e políticas sociais consumiram a maior parte da energia dos governantes municipais e dos recursos disponíveis nos municípios. Ao mesmo tempo, o governo federal não atuava de modo a valorizar qualquer centralidade dos municípios no desenvolvimento local. Na verdade, nesse momento o desenvolvimento foi excluído da agenda governamental federal e estadual por conta da luta contra a inflação e os crescentes déficits fiscais nas contas nacionais. (MARTINS, VAZ E CALDAS, 2010)

Foi a partir de 1993 que se iniciou a terceira fase, intitulada de “despertar tardio”, na qual ganha mais centralidade um estilo de governo local caracterizado como gestor de crises sociais, executor de políticas sociais e de infraestrutura básica. Trata-se de um período marcado por diversas isenções fiscais e a intensificação de uma guerra fiscal entre municípios, que teve consequências negativas para a administração pública, que se via privada de recursos necessários para executar políticas públicas e não conseguia gerar empregos suficientes para a população local. Os municípios se tornaram vítimas de uma crise nacional que lhes permitia, no máximo, realizar alguma política compensatória, com nenhuma influência sobre as políticas monetária e salarial e tampouco representação em centros decisórios que se consolidavam nas capitais dos estados e do Distrito Federal (MARTINS, VAZ e CALDAS, 2010).

O desenvolvimento local, a partir do final dos anos 1990 até a atualidade no Brasil, tornou-se moda entre os pesquisadores, veiculada pelas associações empresariais, ONGs, representantes e militantes de segmentos sociais comunitários, e é fortalecido pelo movimento municipalista, que se contrapõe à tendência centralizadora de governo. (FAURÉ; HASENCLEVER, 2007). A abrangência da temática engloba estudos urbanísticos, econômicos, sociais, culturais, etc., que se concentram na dinâmica de interação local como fato produtor de desenvolvimento.

### **2.3 Desenvolvimento Local: Delineando o conceito**

A evolução das teorias de desenvolvimento está historicamente relacionada à dimensão da renda dos indivíduos e ao poder de consumo e acesso a bens materiais necessários à vida. Por isso, conforme Comim e Bagolin (2002), em avaliações de desenvolvimento de determinados lugares ou iniciativas, há sempre uma tendência dos pesquisadores de observar aspectos materiais relacionados à renda – pela simples razão de que analisar dados empíricos e quantificáveis de renda é mais fácil do que pensar o desenvolvimento de forma qualitativa.

A ideia de desenvolvimento, de acordo com Mendell (2002), varia de acordo com o campo da ciência. Segundo a autora, é possível definir o desenvolvimento a partir de conceitos das ciências econômicas, das ciências políticas e das ciências sociais. Esses conceitos não são necessariamente imbuídos com os mesmos valores e não refletem necessariamente as mesmas interpretações. Assim, os desenvolvimentos econômico, humano, sustentável, social e, mais recentemente, o desenvolvimento local podem expressar visões diferentes da mesma coisa (Mendell, 2002). A presente dissertação compartilha a posição de Sachs (1993), para quem o desenvolvimento se distingue do conceito de crescimento por ser um conceito pluridimensional, baseado em crescimento social razoável, uso prudente dos recursos naturais e eficiência econômica. Opta-se por uma vertente integrada do desenvolvimento, que considera que, “Em geral, o conceito de desenvolvimento sugere uma transformação de estruturas e sistemas que levam à melhoria da qualidade de vida para todas as pessoas que vivem no mesmo território”<sup>8</sup> (NINACS, 2002, p, 16-17).

O Desenvolvimento Local, para Carvalho (1999), é uma estratégia de desenvolvimento a partir do local, proposta no contexto de municipalização, que deriva de um macroprocesso maior: a descentralização dos Estados modernos. Para a autora, os estados modernos, em razão da sua grande extensão territorial, são ineficientes para administrar as necessidades econômicas e sociais das comunidades, o que justificou um entendimento de que é necessário dotar de maior autonomia os municípios para que eles possam gerir suas realidades. Conforme Buarque (1999), em sentido similar, o desenvolvimento local é, acima de tudo,

(...) um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas. (p. 9)

De acordo com Martins (2002), entender o desenvolvimento local como endógeno significa assumir que este é balizado por iniciativas, necessidades e recursos locais, que se conduz ao caminho do desenvolvimento e da promoção do bem-estar. De acordo com Brandão, Costa e Alves (2004), uma concepção de desenvolvimento local pode ser vista como uma reafirmação

---

<sup>8</sup> **Tradução Livre. Texto Original:** De façon générale, la notion de développement suggère une transformation des structures et des systèmes menant à une amélioration de la qualité de vie pour toutes les personnes vivant sur un même territoire.

de princípios clássicos do *mainstream* regional e urbano. Para os autores, trata-se de um retorno sofisticado à velha visão reificada do território, que passa a ter vontade e endogenia, e que busca ser atrativo para investidores. Nesse contexto, a proximidade física assume uma destacada condição, pois trata o desenvolvimento como um processo de articulação social, portanto sujeito a fatores históricos e culturais (BRANDÃO, COSTA E ALVES, 2004).

Fauré e Hasenclever (2007) entendem que o desenvolvimento local é, de uma certa maneira, o encontro entre potencialidades e iniciativas de atores tanto públicos quanto privados. Essas iniciativas podem levar à valorização dos recursos locais, ao aumento da especialização e da diversificação produtivas, à promoção e à atração de novos negócios. Podem também contribuir para a formação do capital social pela impulsão dada à cooperação e à parceria entre empresas; à organização de redes entre os agentes públicos e privados para elevar a produtividade do conjunto econômico local e para integrar e divulgar inovações; à vinculação entre as empresas e centros científicos e tecnológicos para melhorar a competitividade.

Para Franco (2000), o desenvolvimento local pode ser entendido como um modo de promover a criação de comunidades mais sustentáveis, capazes de suprir as suas necessidades imediatas; descobrir o despertar para valorização de suas potencialidades e possibilidades e fomentar o intercâmbio externo, aproveitando-se de suas vantagens.

Dowbor (1995), nessa linha de raciocínio, entende que o desenvolvimento local não deve ser conceituado a partir de uma lógica economicista, mas a partir de uma abordagem que coloque o ser humano e os interesses coletivos e das maiorias como ponto central. Entende o autor que, a partir dessa concepção de desenvolvimento, é possível se pensar em um novo modo de promover o desenvolvimento que possibilite o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de suprir necessidades imediatas, descobrirem suas vocações e potencialidades.

Destarte, a inclusão ativa dos cidadãos tornou-se uma palavra-chave no discurso sobre políticas de desenvolvimento, e o nível local da política social é de grande importância – uma vez tido o lugar como o contexto onde as pessoas vivem, onde a pobreza e a exclusão são experimentadas de forma mais concreta (GRINDLE, 2007). Da mesma maneira, é no nível local que as instituições públicas atuam ao lado de várias expressões da exclusão social, confrontando-se com os problemas sociais em sua multidimensionalidade, os interesses conflitantes e as consequências da escassez de recursos (SCHULZE-BÖING, 2010).

Para Cragolino (2000) e Grindle (2007), ações de desenvolvimento local são aquelas que fortalecem a capacidade das instituições e organizações locais por meio da formação de líderes; criam condições apropriadas para articulação entre atores; apoiam os atores sociais coletivos no nível local; incentivam alianças locais sobre uma gama de oportunidades de iniciativas de desenvolvimento de forma a aproveitar, da melhor maneira possível, os recursos do local, e melhoram os serviços básicos, infraestrutura e educação para a inovação<sup>9</sup>.

Existem algumas conceituações institucionais, levantadas por Moura et. al (2002), que isolam alguns elementos do desenvolvimento local, conforme evidenciado no QUAD. 01 a seguir:

QUADRO 01 - Diferentes Concepções de Desenvolvimento Local.

<b>Concepções de desenvolvimento local</b>			
<b>Concepção</b>	<b>Organismo Difusor</b>	<b>Definição</b>	<b>Bases Metodológicas</b>
<b>Desenvolvimento local Sustentável</b>	<b>Pnud e SUDENE</b>	Processo que se preocupa essencialmente com a melhoria da qualidade de vida e o bem-estar da população local, a conservação do meio ambiente e a participação ativa, organizada e democrática da população, de forma consciente, para que possa por si própria garantir sua sustentabilidade e continuidade do Processo.	Organização Social (Geração de Capital Social).
			Empreendedorismo (criatividade e competências coletivas e individuais vinculadas às oportunidades e à vocação local).
			Gestão Social (A Sociedade deve gerir seus recursos de forma participativa e responsável, identificar seus problemas e gerar soluções).
			Parcerias e articulação das instituições públicas.
			Capacitação/educação para a melhoria dos níveis educacionais e da capacidade produtiva.

<sup>9</sup> Segundo Grindle (2007, p. 3), “Good governance is not simply a function of the structure of intergovernmental relationships. It is, rather, the consequence of new opportunities and resources, the impact of leadership motivation and choices, the influence of civic history, and the effect of institutions that constrain and facilitate innovation”. Esse pensamento rompe com as concepções centralistas do Estado como gestor distante da sociedade e trazem a noção de que o Estado é mais um ator social que deve participar ativamente na arena de construções junto aos cidadãos e às instituições para a construção conjunta da realidade local.

			Comunicação e informação permanentes.
	<b>GTZ (Programa Prorenda)</b>	Processo de melhoria da qualidade de vida que depende de uma complexa, demorada e contínua interação entre fatores econômicos, políticos, sociais e culturais e da lenta e gradual formação do capital social.	Inclusão Social
			Fortalecimento da Economia Local
			Inovação na Gestão Pública
			Gestão ambiental e uso racional dos recursos.
			Mobilização social (ativa participação cidadã)
<b>Desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS)</b>	<b>Governo Federal (Programa Comunidade Ativa)</b>	Forma de promoção de desenvolvimento focada na sustentabilidade das comunidades, capazes de: suprir suas necessidades imediatas; diagnosticar e incentivar suas vocações locais; e fomentar o intercâmbio externo tendo em vista suas vocações.	Parcerias entre Estado e sociedade.
			Ações multisetoriais integradas convergentes.
			Capacitação para a gestão.
			Diagnóstico e planejamento participativos.
			Articulação da oferta pública de programas com a demanda social local.
			Monitoramento e avaliação.
			Fomento ao empreendedorismo.

**Fonte:** Moura et. Al (2002)

Autores como Martins, Vaz e Caldas (2010) entendem que a chave para se analisar as experiências de desenvolvimento local é a articulação do desenvolvimento com os processos participativos. Para esses autores, a participação apresentou-se como uma estratégia fundamental de redistribuição de poder, riqueza e renda ou, em outras palavras, é a garantia da inversão de prioridades tradicionalmente adotadas pelos governos, em direção a maiores privilégios para setores que são historicamente empobrecidos e mais excluídos.

Entende-se, nesta pesquisa, tendo em vista tantos conceitos diferentes, que a noção primordial do desenvolvimento local tange, principalmente, à questão da participação social nas decisões de desenvolvimento. O desenvolvimento local, portanto, envolve uma série de questões relacionadas a uma somatória de esforços em uma determinada localidade, que se articula para melhor se aproveitar de suas potencialidades e recursos, com vistas à criação de iniciativas que

contribuam para a redução das desigualdades. Nesse aspecto, a questão do exercício da cidadania ganha importância e se torna elemento central de análise.

## **2.4 A dimensão Local de análise: Construções Teóricas**

Quando se fala em local, tem-se em vista uma série de dimensões que podem ser analisadas, e a dificuldade de sua delimitação torna a tarefa de sua conceituação demasiadamente complexa. Segundo Guerrero (1996), a conceituação do local e sua importância na dinâmica das comunidades vêm sendo objeto de reflexão desde a sociologia clássica, e a grande diversidade de elementos, definições, interpretações e sentidos que as comunidades possuem torna difícil conceituar o que exatamente é o local, quais os seus limites e fronteiras.

### **2.4.1 O local na perspectiva econômica**

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 pode abarcar apenas determinados bairros de um município. Nesse sentido, o local não se refere ao tamanho, mas abarca o conjunto de relações que existem 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 1980, 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 E HASENCLEVER, 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 decisão<sup>10</sup> (NINACS, 2002, 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 numa 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 explorar suas prioridades e especificidades, buscando a competitividade num contexto de rápidas e profundas transformações. (BUARQUE, 1999, p. 15)

---

<sup>10</sup> **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.

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 de uma comunidade é o controle sobre os recursos econômicos. Na prática, o exercício desse controle se dá com base na capacidade de rede entre as organizações e com base 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. Seja qual for a perspectiva adotada, em ambas percebe-se 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 e se torna centro de análise.

A partir dos argumentos teóricos 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 melhor aproveitem os recursos locais, por outro lado elas podem também reduzir a dependência de importações e facilitar processos endógenos de desenvolvimento.

Contudo, no mundo globalizado atual 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.

#### **2.4.2 O local na perspectiva social**

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 lócus 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 determinam diferentes formas de organização da produção e diferentes 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 subjugam 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 processos, 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. No nível individual, a capacitação atua nas áreas da participação, competência técnica, autoestima e da 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* se refere 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, e manifesta-se pela gestão do meio e é o ambiente no qual a capacitação individual dos membros pode ser realizado. A capacitação da comunidade revela um fenômeno que opera simultaneamente em quatro níveis aninhados:

- O nível da *participação* permite que todos os membros da comunidade sejam envolvidos e que sejam criados sistemas de decisão integradas no espaço. Nesse caso, indivíduos não são percebidos como líderes naturais, o que permite 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 tomada 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 positiva, a expressão de pontos de vista divergentes enraizada na confiança, a divulgação eficaz da informação geral, o acesso às informações necessárias para o sucesso de projetos específicos e transparência na tomada de decisões;
- 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 a nível individual e a promoção de ações em questões sociais mais amplas (NINACS, 2002).

Para Ninacs (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 nível 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, seja no sentido de fortalecimento da comunidade por meio da promoção dos direitos individuais.

### 2.4.3 O local como um cenário 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. Portanto, na perspectiva política do local, estamos falando de cidades.

Não é muito difícil visualizar a relação que os indivíduos possuem com suas respectivas cidades. Estas trazem consigo não só construções, mas símbolos, traços de vivências que inúmeras pessoas tiveram e significados únicos que cada pessoa 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 propriedade. O local, segundo Martins (2002), deve representar as expressões dos indivíduos e grupos que a 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 outra forma de gestão. A potencialidade do local está além dele. Assim, as cidades devem ser vistas como um elo numa 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. (MARTINS, 2002, 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 criar, 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.

- a) Os diferentes *atores* são agentes de influência que podem ter natureza individual, corporativa ou coletiva. Os atores corporativos são identificáveis de modo simples, visto que sua legalidade está, geralmente, regulamentada pelo Estado (ex.: 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*.
- b) A *cultura* do desenvolvimento se manifesta de maneiras distintas: pode ser competitiva/individualista, que gera crescimento sem desenvolvimento, ou cooperativa/solidária, capaz de gerar equidade sem crescimento. Segundo o autor, é da dosagem dos dois tipos que surge o desenvolvimento.

- c) Os *recursos* são divididos em quatro categorias: materiais (recursos naturais, equipamento de infraestrutura, etc.), humanos (não apenas em quantidade, mas em qualidade), psicossociais (relacionada a questão da autoconfiança e vontade coletivas, consenso, etc.) e o conhecimento, elemento considerado fundamental para o desenvolvimento na atualidade.
- d) As *instituições*, sejam públicas e privadas, atuam no sentido de estimular o desenvolvimento e constituem, segundo o autor, as regras e estrutura 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).
- e) Os *procedimentos* são tão importantes quanto às instituições e se referem, no caso do desenvolvimento local, à natureza da gestão do governo, tido como o conjunto de ações que representam o exercício da autoridade, a capacidade de liderança e a tomada de decisão de curto e longo alcance.
- f) 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 implementação 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 em nível 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 política do 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 como direitos e deveres 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 análise de desenvolvimento e da vida das pessoas, e abre possibilidades de análises diferenciadas da arena política atual.

## 2.5 O que a Administração Pública Municipal tem a ver com o Desenvolvimento Local?

Constitucionalmente, as competências dos municípios estão definidas pelos incisos do artigo 30. Esse artigo define, entre outras funções, que os municípios podem legislar sobre assuntos de interesse local (Inciso I), suplementar a legislação estadual e federal no que couber (inciso II) e organizar e prestar serviços públicos de interesse local (inciso V).

A princípio, percebe-se que a competência constitucional do município se limita à gestão local, ou seja, é o ente federativo mais próximo dos cidadãos. Sua função é gerenciar a prestação do Estado ao cidadão e prover interfaces de programas políticos dos governos estadual e federal com a sociedade. Percebe-se que a Constituição prevê apenas um caráter residual de atuação do município, que só pode legislar sobre determinados assuntos quando o Estado ou a União já não o fizeram. A promoção do desenvolvimento local é uma possibilidade para o município de gerenciar, de forma mais adequada, os interesses sociais decorrentes dos grupos locais que integram seu território.

Para Grzeszczeszyn e Machado (2010), há diferentes alternativas de atuação para a Administração Pública Municipal como agente facilitador do desenvolvimento local, que pode atuar com enfoque *proativo e preventivo* em busca de novas oportunidades de desenvolvimento dentro de interesses locais.

De acordo com Martins, Vaz e Caldas (2010), compreender as dinâmicas sociais do local demanda contextualizá-lo e relacioná-lo com outras instâncias – regional, nacional e internacional –, pois, em caso contrário, corre-se o risco de cair em um certo localismo ingênuo e pouco efetivo, ou de tomar a participação como um elemento suficiente para resolução dos problemas, retirando dela o caráter de transformação das condições de vida da comunidade.

Para Pereira e Herschmann (2003), em todo o processo de desenvolvimento local, as prefeituras municipais têm um papel essencial, pois é a instância mais próxima e direta no que se refere a ações de gestão em um dado ambiente. Cabe às prefeituras, segundo os autores, a tarefa de criar condições para que o conjunto de instituições voltadas para ações de interesse público possa colaborar positivamente na direção do desenvolvimento local.

Conforme Schulze-Böing (2010), o nível local é fundamental para a implementação de políticas de inclusão ativa, pois serviços sociais locais podem, de forma mais efetiva, enfrentar os desafios da pobreza, o desemprego e a desintegração social em cidades e regiões. O autor ressalta que essa nova perspectiva local holística é mais apropriada que a lógica tradicional de prestação de serviços em silos separados, de responsabilidade e de processos operacionais apartados, que já não são mais adequados à complexidade e multidimensionalidade dos problemas de pobreza e da exclusão do trabalho nas comunidades mais carentes. Dessa maneira, uma política de emprego e renda pode ser trabalhada em consonância e em sintonia com as políticas de educação, por exemplo.

Grzeszczyszyn e Machado (2010) identificam dois tipos de políticas públicas que contribuem significativamente para a promoção do desenvolvimento local: as políticas para as empresas, como a concessão de incentivos fiscais, o estabelecimento de limitações legais, entre outros, e políticas públicas educacionais.

(...) desenvolvimento e educação andam juntos. As políticas públicas de apoio, estímulo e manutenção das escolas e universidades são fatores fundamentais para o desenvolvimento local. Entretanto, não se trata apenas da educação oficial oferecida pelos bancos de escolas e universidades, (...) mas também de se criar um ambiente propício para a estruturação de outras instituições e mecanismos de formação (política, cultural, profissional, etc.) à sociedade, no sentido de constantemente agregar competências, habilidades e conhecimentos à população, aumentando o capital humano. (GRZESZCZESZYN E MACHADO, 2010, p. 83-84)

Consoante a esse pensamento, Schulze-Böing (2010) afirma que são as autoridades locais e regionais as mais bem preparadas para entregar políticas multisetoriais. Para o autor, estratégias de desenvolvimento integrado, integração de políticas para melhoria de bairros, ações educativas, de integração e de emprego não podem ser isoladas umas das outras, e o melhor entendimento holístico acerca dessas políticas é de quem compartilha a realidade local. Conforme explica Schulze-Böing (2010), por exemplo, é difícil colocar no mercado de trabalho certos grupos vulneráveis, pois eles precisam de serviços específicos que devem levar em conta o seu contexto social. Dowbor (2002), sobre o assunto, já ressaltava a importância da integração entre as políticas locais para resultados mais significativos:

Uma vantagem muito significativa das políticas locais é o fato de poderem integrar os diferentes setores, e articular os diversos atores. A

opção pelas políticas integradas já é relativamente pacífica entre a maioria das pessoas que trabalham com organização de políticas locais de desenvolvimento. No entanto, vale a pena enfatizar a flexibilidade que este enfoque exige. Primeiro, a política integrada é um ideal a ser atingido, mas não necessariamente representa um ponto de partida. (DOWBOR, 2002, p. 46)

O que se entende, a partir desses autores, é que o município deve possuir um papel-chave na efetivação das políticas, de forma democrática e participativa, bem como corrigir as eventuais distorções decorrentes de cada política quando isoladamente analisadas. Conforme Dowbor (2002), essa mobilização do município pode acontecer em torno de um eixo articulador muito pontual, apreendido pela comunidade. Segundo o autor, as mudanças mais amplas de cultura política de uma cidade podem ser percebidas frequentemente a partir de uma proposta simples que deu certo, gerando capital social para outras atividades.

Para Ninacs (2002), em uma perspectiva de desenvolvimento, dispositivos de participação e representação na política municipal devem coordenar o trabalho em conjunto para garantir o bem-estar da comunidade e de seus membros. A coordenação dá origem ao nascimento de redes e exige proficiência no uso de métodos para operação dessas redes, no caso, o diálogo e a parceria. A participação dos membros das comunidades, assim, funciona muito bem se o resultado dos esforços de todos couber dentro de uma abordagem coletiva.

Albuquerque (1998), citado por Ferraz (2000), entende que a capacidade de transformar potenciais em resultados concretos mantendo a coesão social dos atores em relação às causas sociais requer a identificação dos recursos potencialmente endógenos, tais como: a valorização das pequenas e médias empresas; a promoção da mobilização social para a realização de um pacto social pelo desenvolvimento local; a introdução de inovações tecnológicas e organizacionais no sistema produtivo local; a sustentabilidade ambiental dos diferentes processos de transformação possíveis, a reversão da deterioração ambiental e a impulsão dos processos de descentralização.

As políticas e estratégias de desenvolvimento local partem do princípio de que é possível inserir o território em um ciclo virtuoso e continuado de crescimento representado pela melhoria das práticas políticas locais e dos seus indicadores econômico-sociais. Esse processo é motivado pela dinamização da ambiência local a partir da valorização de recursos materiais e imateriais endógenos até então subutilizados ou não considerados. (FERRAZ, 2000, p. 43).

Para Fauré, Hasenclever e Melo (2007), o município também pode desempenhar funções econômicas para contribuir com o combate à desigualdade. No domínio do apoio às micro e pequenas empresas, por exemplo, os municípios podem ajudar no financiamento de aquisição de bens de produção e matérias-primas, a partir de programas de fomento. Além disso, os municípios podem conceder benefícios como isenção de impostos e simplificação de procedimentos administrativos.

Ainda segundo Fauré, Hasenclever e Melo (2007), os municípios também podem desenvolver a terceirização de alguns dos serviços em favor de empresas locais, de orientar as compras de bens e serviços com vistas a estimular os estabelecimentos locais. Segundo os autores, os municípios podem estabelecer parcerias e organizar serviços e redes de informações sobre as potencialidades locais para novas empresas, sobre produtos locais, etc.

De acordo com Guerreiro (2008),

A parceria é um termo que significa acções de cooperação entre os actores. A sua origem é Anglo-Saxónica – *partnership*– e tornou-se uma palavra-chave nos processos de intervenção, em todo o mundo, inclusivamente nos países da União Europeia. A nível conceptual a parceria é definida como um processo de acção conjunta entre vários actores e protagonistas, colectivos e individuais, que se mobilizam para alcançar objectivos comuns, e que disponibilizam e partilham recursos para, de forma articulada, definirem e negociarem estratégias e caminhos para a implementação de acções que viabilizem esses objectivos, avaliando continuamente e em conjunto os seus resultados e processos. (p. 25)

Para Guerreiro (2008), as parcerias são mais eficazes quando são abrangentes, flexíveis e orientadas para respostas concretas que promovam a ligação da comunidade, o desenvolvimento do *empowerment* comunitário, a diversidade da comunidade, a inovação, a gestão da divergência e do conflito, a orientação para resultados preventivos e reativos e o desenvolvimento de sistemas de avaliação colaborativa.

Para Dowbor (1996), as ações locais de desenvolvimento não podem ser objeto de monopólio do poder público. Segundo o autor, a este cabe apenas a articulação e a facilitação de papéis, que só terão eficácia quando representarem um projeto de desenvolvimento apropriado pela sociedade, de forma que o poder público seja apenas mais um envolvido.

Nessa linha, ressalta Buarque (1999), as experiências de desenvolvimento local decorrem quase sempre de um ambiente político e social favorável, expresso por uma convergência importante de atores sociais no município ou comunidade em torno de determinadas prioridades e de orientações básicas de desenvolvimento. Essa constatação é similar em Grindle (2007) que, em seus estudos, constatou diferenças significativas no desempenho dos serviços públicos para o desenvolvimento local, descobrindo que as estruturas de incentivos de instituições locais nem sempre estão alinhadas com as pressões para melhorar a qualidade de vida local.

Grindle (2007) propôs, então, que cinco fatores importantes sejam levados em consideração quando da análise do desenvolvimento local: a competição partidária na política local; a capacidade empreendedora do município; o nível da modernização na gestão do setor público; o ativismo da sociedade civil nas questões sociais e o nível da aprendizagem sobre as realidades locais. Seus trabalhos consideraram que:

- *A competição partidária* é importante para a política local em todos os municípios, pois a maior competitividade eleitoral estimulou indiretamente o desempenho das elites políticas, que responderam melhor às novas oportunidades e recursos nas cidades mexicanas em função do ambiente mais contencioso e das oposições mais ferrenhas.
- A qualidade da governança local depende de forma significativa *das atividades empresariais dos líderes municipais* eleitos e nomeados. Nesse ponto, entram a capacidade de adquirir recursos de outros níveis de governo e a introdução de mudanças na gestão dos assuntos locais. A inovação na gestão aparece como um grande diferencial.
- *A modernização do setor público* acontece em muitos municípios de forma generalizada e isso leva a melhorias rápidas, mas essas inovações costumam ser fracamente institucionalizadas e mudam frequentemente conforme a alternância de poder.
- *O envolvimento do cidadão* é um fator importante na gestão dos recursos do governo, que tendem a ter mais elementos de controle estabelecidos de cima para baixo para apresentar à sociedade o resultado das suas ações (GRINDLE, 2007).

Fauré, Hasenclever e Melo (2007) lembram que, apesar dos poderes e liberdades de ação, o espaço de atuação e de intervenção das prefeituras e das Câmaras municipais é relativamente reduzido, tanto pelo efeito da matriz macroeconômica que se impõe a partir do plano nacional, através dos efeitos das grandes políticas setoriais definidas pela União e pelos Estados, quanto pela existência de grandes organismos de apoio e de modernização profissional e setorial que

desenvolvem visões e estratégias de interesse próprio. O fato é que os municípios, de acordo com Fauré, Hasenclever e Melo (2007), estão limitados em suas possibilidades de ação nas economias locais por suas respectivas capacidades financeiras, além dos outros fatores citados.

Essas limitações financeiras foram analisadas por Grindle (2007), que concluiu, a partir de uma coletânea de experiências de desenvolvimento local, que a ausência de autonomia financeira dos governos locais foi efeito colateral dos fluxos financeiros em governos descentralizados. Segundo explica a autora, em muitos países, os encargos das dívidas dos governos locais se tornavam problemas nacionais. Isso resultou em uma supervisão central da receita local e gestão de despesas, restando pouca autonomia aos governos locais, tornando-os menos proativos na geração de receitas e no aumento da robustez da tributação local. Restou ao governo local, então, apenas exigir maiores partilhas de receitas do governo central.

Já Dowbor (2002) entende que a maior fraqueza dos municípios no processo de desenvolvimento local reside na comunicação, uma vez que uma série de municípios trabalha com marketing político, enquanto outros não se comunicam de forma adequada por falha na organização de informação sistematizada e outros nem sabem que a comunicação é essencial e faz parte dos direitos do cidadão. Isso se traduz no uso comum dos recursos municipais com fins eleitoreiros e sem a intenção de divulgar informações relevantes relacionadas a gastos públicos, transparência e aproximação das prefeituras com os atores sociais locais.

Por fim, Fauré, Hasenclever e Melo (2007) entendem que o fator cultural também pode funcionar como verdadeira restrição da capacidade de dirigir as economias municipais. Conforme os autores, as autoridades políticas locais, por muito tempo, se contentaram em conviver com um meio empresarial tradicional, formado por um conjunto de empresas de pequeno porte, cujo objetivo não é crescer, mas manter-se, fornecendo para mercados locais e evitando o risco. Com o advento da globalização, modificaram-se os cenários e novos desafios foram apresentados às municipalidades, forçando as empresas a agirem agora em um mercado ampliado e aberto. A produtividade e a competitividade se tornaram mandamentos para empresas que desejam ter um desempenho satisfatório.

Contudo, a presença dessas dificuldades não justifica a inércia da gestão pública local. Segundo Dowbor (2002), o espaço do governo local tem mudado profundamente nos últimos anos, de modo que, hoje, a inauguração de pequenas obras não resolve mais o problema da gestão para

a maioria dos cidadãos, que esperam muito mais da Administração Pública municipal, seja em matérias de serviços, seja em qualidade de vida. Segundo o autor, por mais que algumas prefeituras continuem atuando de forma descomprometida com as mudanças que a sociedade tem experimentado, a globalização e a complexidade dos sistemas sociais têm forçado prefeitos a se mobilizarem para gerar novas respostas para a sociedade. E conclui:

A realidade é que não adianta disfarçar. Com as novas tecnologias, a urbanização generalizada, a expansão dos bens públicos e do consumo coletivo, e a própria globalização que redefine em profundidade as funções dos diversos espaços econômicos e sociais, encontrar novos caminhos de gestão local se tornou uma necessidade, uma questão de sobrevivência. (DOWBOR, 2002, p. 33)

É importante ressaltar que se espera do município ações que contribuam, de forma *proativa e preventiva*, para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. A sua proximidade com os grupos de interesse e com o cidadão favorece a comunicação e possibilita inovações positivas na gestão pública. Às prefeituras, assim, pode ser atribuído o importante encargo de inovar, tanto no sentido de ser ponto de ligação de outras esferas governamentais com os indivíduos, bem como de ser relevante incentivador da interação entre os grupos sociais locais. A ação do município na perspectiva do desenvolvimento local é, portanto, o elemento-chave de sucesso e redução de desigualdades.

## **2.6 Desenvolvimento Local em termos aplicados: dimensões de análise**

Tão importante quanto definir o que é o desenvolvimento local é entender como este acontece, para que se possa analisá-lo de forma adequada. Com vistas a contribuir nesse sentido, Amaro (2000) traz dez elementos que se constituem, em sua visão, como os referenciais estratégicos para o desenvolvimento local. O desenvolvimento local, para o autor, é necessariamente um *processo de transformação*, está sempre *centrado numa comunidade* de pequena dimensão e pressupõe a *existência de necessidades não satisfeitas*, a partir da *mobilização das capacidades locais* articuladas com os *recursos exógenos*. Ele deve contar com ampla *participação* da população, adotar uma *lógica integrada* e estimular trabalhos em *parceria*, com impacto *voltado para toda a comunidade* e seguindo uma grande *diversidade de caminhos*. Para identificar e analisar cada um desses elementos deve-se compreender, portanto, as circunstâncias que envolvem o desenvolvimento local.

Oliveira (2001) ressalta três dimensões substantivas para análise do desenvolvimento local. Para o autor, a *primeira dimensão substantiva* do desenvolvimento local refere-se à capacidade de participação e cidadania no governo local. Segundo o autor, o desenvolvimento local tem o poder de criar um lócus interativo de cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do bem comum mediante um governo acessível aos cidadãos em geral.

Conforme discutido no item 2.4.3, toda política de desenvolvimento local tem como fundamento a elaboração de um projeto local. Esse projeto local, na visão de Ferraz (2000), deve alcançar o maior número possível de atores da vida na comunidade, sem deixar de levar em consideração as numerosas interações estabelecidas entre os agentes. Segundo esse autor, o desenvolvimento local representa a materialização da transformação processual no plano econômico e se fundamenta em quatro eixos:

- a) Em uma representação genérica e compartilhada do futuro do território, dos principais problemas a serem resolvidos e das qualidades essenciais a serem obtidas;
- b) Na flexibilidade dessa representação e na elaboração de cenários alternativos para fazer face às contingências de toda ordem, inclusive na gestão pública;
- c) Na pertinência e na qualidade das representações que os atores locais têm do território;
- d) No envolvimento do maior número possível de cidadãos e instituições (FERRAZ, 2000).

A *segunda dimensão substantiva* proposta por Oliveira (2001) vem a ser a possibilidade de correção de tendências de concentração que parece ser inerente ao processo capitalista em nível macro. Contudo, segundo o autor, essa correção não se faz no sentido de redução das desigualdades ou contra a tendência à concentração. Pelo contrário, o desenvolvimento local pode acentuar as desigualdades a partir da estratégia de descentralização.

Em consonância ao proposto, Tenório *et al.* (2004) identificam que o diferencial do processo de desenvolvimento local está no fato de que esse passa a ser estruturado a partir dos próprios atores locais e não mais pelo planejamento centralizado. O autor cita algumas características típicas de um processo de reestruturação produtiva com base em estratégia de desenvolvimento local:

- a) As localidades e as instituições assumem um papel de grande importância no desenvolvimento econômico;

- b) Os aspectos interdisciplinares passam a fazer parte das análises sobre o desenvolvimento econômico regional ou local;
- c) As externalidades (inclusive tecnológicas) reassumem um papel de destaque nas análises;
- d) A inovação tecnológica e o aprendizado assumem um papel de destaque na tentativa de compreensão do desenvolvimento regional;
- e) As relações não comerciais das aglomerações, levando em conta aspectos de organização industrial e dos custos de transação, são explicitadas;
- f) A formação e o acúmulo de um capital social localizado passam a ser paradigma de sucesso no novo ambiente competitivo.

Segundo Albuquerque (1998), o desenvolvimento local supõe uma série de ações conjuntas e complementares: a diversificação das atividades produtivas; a melhoria da eficiência produtiva e da competitividade das atividades e empresas existentes a promoção de novos empreendimentos empresariais; a criação de instituições específicas para o desenvolvimento local; a melhoria da qualificação dos recursos humanos e do mercado de trabalho local; o melhor conhecimento do meio ambiente e dos recursos naturais locais.

Esse ambiente inovador, entendido por Amaral Filho (2001) como *Milieu Innovateur*, é uma estratégia elaborada com o objetivo de fornecer elementos para contribuir com a sobrevivência de arranjos produtivos locais, e para que outras regiões e locais concebessem seus próprios projetos de desenvolvimento de maneira sólida. A questão da cooperação social para a melhoria da qualidade dos produtos, dos processos e das pessoas surge como um fundamento do desenvolvimento local, fortalecendo a qualidade das estruturas locais.

Para Pereira e Herschmann (2003), são grupos de atores sociais relevantes ao processo de desenvolvimento local as organizações produtivas (muito frequentemente as privadas), as instituições públicas e de fomento (prefeituras, governos estaduais e federal ou entidades de apoio e estímulo a políticas públicas) e as academias (universidades, institutos de pesquisa), responsáveis diretas pela produção de inovação tecnológica em geral ou de ferramentas de gestão. Segundos os autores, a correta articulação entre os atores pode resultar no desenvolvimento de estratégias de ação social capazes de demonstrar tanto sustentabilidade quanto capacidade de inclusão social, reforçando, assim, a noção de cidadania. Teisserenc (1994), citado por Ferraz (2000), julga importante identificar meios operacionais de articulação social para planejar e executar políticas de desenvolvimento, considerando que:

- a) O desenvolvimento local necessita de ambientes de debate próximos tanto das instâncias de decisão como dos cidadãos. Os instrumentos utilizados devem contribuir ativamente para a estimulação do debate e para a clareza das decisões nessas instâncias.
- b) Devem permitir a apreensão global do território engajado na política de desenvolvimento e facilitar o diagnóstico das forças do território.
- c) Devem, além disso, ser avaliados em função de sua eficácia operacional segundo o objetivo para o qual foram concebidos.
- d) Por interpelar as relações sociais em uma comunidade ou mesmo de um agregado de municípios, devem levar em conta a gestão dessa interface. (TEISSERENC, 1994)

Por fim, a *terceira dimensão substantiva*, proposta por Oliveira (2001), trata do contraste entre a globalização e o desenvolvimento local. Para o autor, o desenvolvimento local não entra necessariamente em contradição com a globalização, mas pode ser visto como um de seus círculos concêntricos. Como já tecemos alguns comentários acerca da relação entre globalização e local no item 2.4.1. da presente dissertação, remetemos o leitor a essa seção.

Autores como Ferraz (2000) e Amaral Filho (2001) entendem que a promoção das atividades empresariais deve estimular a qualidade do entorno local, com fins de assegurar o acesso aos serviços técnicos gerenciais avançados para as pequenas e médias empresas e as micro empresas locais: a qualidade das infraestruturas; o funcionamento eficiente dos mercados de produtos e fatores; a promoção de atitudes empresariais inovadoras; a cooperação entre empresas em forma de cadeias produtivas e *clusters*; a utilização sustentável dos recursos naturais e a visão das potencialidades do meio ambiente.

De acordo com Costa (2003; 2004a), seis pressupostos apresentam-se quando analisamos experiências bem sucedidas de desenvolvimento local: **a)** um arranjo produtivo local só surge em lugares que possuem um mínimo de condições prévias para o seu desenvolvimento; **b)** uma experiência bem-sucedida em um lugar não poderá ser fielmente reproduzida em outro contexto; **c)** fatores culturais, históricos, geográficos, políticos e econômicos devem ser sempre considerados; **d)** o local não pode se destituir do entorno, visto que um arranjo de produção local faz parte de sistemas regionais e nacionais de produção; **e)** é importante a intervenção estatal, principalmente quando o local estiver situado em uma região socialmente desarticulada, e **f)** a intervenção estatal deve incluir ações efetivas, não o mero apoio.

Ainda segundo Ferraz (2000), a eficácia das políticas de desenvolvimento local também depende de um sistema de decisão que possua flexibilidade e capacidade de aproveitar as oportunidades que se apresentam sob a forma de iniciativas ou de mudanças nos processos que afetam o local. Destarte, conforme o autor, as iniciativas de desenvolvimento local necessitam se apoiar em instrumentos e técnicas de produção e disseminação de informações e conhecimento, de instrumentos de alinhamento, mobilização e cooperação entre atores, instrumentos de planejamento e instrumentos de capacitação técnica e gerencial.

Entendendo a articulação de atores sociais como o principal fator de desenvolvimento local, Pereira e Herschmann (2003) afirmam que o processo será mais eficiente conforme se possa contar com estratégias de gestão que tenham por base a articulação entre as dimensões comunicativas e culturais. Segundo os autores, um campo privilegiado que permite uma análise mais acurada do processo de desenvolvimento local é o dos arranjos produtivos locais, que são, segundo o autor, “representados por conjunto de micro e pequenas empresas, cujos processos produtivos são complementares, no interior de uma dada cadeia produtiva” (s/ p.).

Diante das complexas interações entre forças locais e globais no mundo globalizado, as micro e pequenas empresas cumprem uma função vital, pois encontram-se fortemente impregnadas de *cultura local*, a qual contribui, em grande medida, por exemplo, para a produção de *inovação*. Por sua vez, a interação ou a integração em redes (como no caso dos *arranjos produtivos*) pode aumentar significativamente não apenas sua eficiência produtiva como também sua sustentabilidade (PEREIRA E HERSCHMANN, 2003, s/p.).

Para Pereira e Herschmann (2003) e Barberia e Biderman (2010), os arranjos produtivos locais são os principais resultados do processo de desenvolvimento local e constituem-se em aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais que estão localizados em um mesmo território, ligados por vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem e cujas vantagens podem ser potencializadas pela aproximação territorial:

- Menores custos de transporte de matérias-primas e de produtos acabados ao mercado consumidor, uma vez que é atendido um grupo de empresas;
- Menores custos de transporte entre as empresas localizadas no agrupamento, devido à proximidade, o que favorece a especialização produtiva e tecnológica;
- Menores custos de transação e difusão de informações, devido ao longo contato direto e frequente entre os empresários;

- Tendência à especialização, ao adensamento e ao desdobramento da cadeia produtiva no agrupamento, devido aos menores custos acima citados;
- Intensificação do processo de inovação tecnológica vinculada tanto ao adensamento, quanto ao desdobramento da cadeia;
- Externalidades positivas presentes no local reforçam a competitividade da indústria local, especialmente no caso de pequenas empresas, estimulando um ciclo virtuoso de investimento e crescimento;
- O clima de competição e cooperação entre as empresas poderá gerar sinergias que serão um poderoso fator de inovação, crescimento e expansão da atividade local;
- A geração de vantagens competitivas dinâmicas, uma vez que envolve inovações tecnológicas de produto e de processo e mudanças na própria estrutura da oferta, o que faz com que o crescimento no Arranjo Produtivo avançado seja endógeno, autodeterminado (PEREIRA; HERSCHMANN, 2003; BARBERIA; BIDERMAN, 2010)

Amaral Filho (2001) considera a estruturação de distritos industriais uma estratégia válida para alcançar todos esses fatores, visto que, segundo o autor, trata-se de um grande número de firmas de grande, médio e pequeno porte, na produção de um produto homogêneo. Muitos desses distritos foram identificados nos trabalhos de Putnam (1993) ao norte da Itália, com especializações na produção de diferentes produtos: distritos especializados em cerâmica em Sassuolo, em têxtil em Montegrano, em sapatos, em móveis de madeira, entre outros.

Segundo Denardi *et. al* (2000), o contexto socioeconômico microrregional é um importante fator explicativo do padrão de desenvolvimento local, de modo que o desenvolvimento de um pequeno município é determinado, em grande parte, pelas características socioeconômicas do seu entorno. Assim, entende-se que a realidade de um município é em grande parte reflexo do que acontece na microrregião na qual o município está inserido.

A infraestrutura de transportes é, ainda segundo Denardi *et. al* (2000), Brandão, Costa e Alves (2004) e Barberia e Biderman (2010), vital para o desenvolvimento local e faz a diferença para que os municípios sejam desenvolvidos. Quanto à infraestrutura social básica, conforme os autores, os municípios que mais se desenvolvem apresentam a vantagem de ter mais opções ou facilidade de acesso às cidades-polos, na busca de atendimento médico e hospitalar mais especializado, bem como de educação de nível médio e, principalmente, superior.

Sistematizando o exposto, a estrutura de análise da experiência de Montes Claros – MG será feita a partir da comparação dos dados empíricos com três principais dimensões. A primeira, conforme visto nos itens 2.4.1 e 2.4.2 desta dissertação, se relaciona aos atributos únicos do lugar, seus *fatores históricos, culturais, geográficos e econômicos*. A segunda se relaciona à *dinâmica política local e as formas de planejamento de políticas públicas* para o desenvolvimento local, considerando a relevância da dinâmica política local (item 2.4.3 desta dissertação) e do papel das prefeituras no desenvolvimento local (item 2.5 desta dissertação). Por fim, consolidando o tema desta pesquisa e direcionando-a para seu objetivo principal, serão analisadas as *significações e efeitos da política de incentivos fiscais para os atores sociais relevantes* em função das construções teóricas dadas no item 2.6 e no Capítulo 03 desta dissertação. A articulação entre esses atores, suas respectivas construções e dados oficiais caracterizaram o cenário de desenvolvimento local e suas especificidades.

### 3 POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS

#### 3.1 Políticas Públicas: Conceito e Noções Gerais

No âmbito das ciências políticas, costuma-se distinguir três abordagens que variam conforme os problemas de investigação levantados. A primeira abordagem visa o questionamento clássico da ciência política no que se refere ao sistema político como um todo (*polity*). Assim, indagações como “o que é um bom governo” ou “qual forma do Estado é a mais efetiva na proteção da dignidade dos cidadãos” são recorrentes nessa corrente, que adquire um cunho hegemonicamente filosófico. A segunda abordagem se refere à análise das forças políticas cruciais no processo decisório (*politics*). Por fim, a terceira abordagem – que nos interessa – se refere às investigações dos resultados que um dado sistema político vem produzindo (*policy*). Nesta abordagem, o interesse consiste na avaliação das contribuições das políticas públicas para a sociedade na solução de problemas específicos (FREY, 2000; SOUZA, 2006).

O que seria uma política pública (*policy*)? Para Souza (2006), não existe uma única, ou melhor, definição sobre o que seja política pública. A política pública pode ser vista como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas (MEAD, 1995). Da mesma forma, pode ser um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos (LYNN, 1980). Pode ser vista como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente através de delegação e afetam diretamente a vida dos cidadãos (PETERS, 1986). Ou pode ser a escolha de ação ou de omissão do governo em determinados temas (DYE, 1984). Souza (2006) afirma que a questão sobre a definição de políticas públicas é costumeiramente tratada por um ângulo instrumental, quando poderia ser considerada como um campo substantivo de análise de relações dinâmicas de poder.

Segundo a autora,

(...) definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, 2006, p. 25).

Resolvendo essa problemática conceitual, a presente pesquisa adota pensamento similar ao de Gobert e Muller (1987), citados em Höfling (2001), para quem as políticas públicas podem ser entendidas como *a ação do Estado, a partir da implantação de um projeto de governo através de programas, de ações voltadas para setores específicos*. Para Höfling (2001), as políticas públicas se referem a ações do Estado que determinam o padrão de proteção social que se determina pela redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Dessa forma, conforme Teixeira (2002), as políticas públicas podem ser vistas, em qualquer de suas fases – seja na elaboração, na implementação ou em seus resultados –, como formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e a redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos decisórios, a repartição de custos e benefícios sociais.

Elaborar uma política pública significa definir *quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem*. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, como grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Nesse sentido, cabe distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”. Nem sempre “políticas governamentais” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público. (TEIXEIRA, 2002, p.2)

Para Teixeira (2002) políticas públicas são, ao mesmo tempo, diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público e regras de procedimentos para as relações entre poder público e sociedade – em outras palavras, mediações entre atores da sociedade e do Estado. As políticas públicas, segundo o autor, costumam ser explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos escritos, que podem assumir a forma de leis, programas, linhas de financiamento, entre outros, que orientam ações que normalmente envolvem investimentos do setor público. Conforme Souza (2006), a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, cujo foco deve estar nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Entende a autora que qualquer análise sobre políticas públicas deve explicar inter-relações entre o Estado, política, economia e sociedade.

O questionamento acerca das estratégias e decisões governamentais expressas por políticas públicas diz respeito, classicamente, às análises econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais e ambientais da sociedade (FREY, 2000). Contudo, de acordo com Windhold-Héritier (1987),

citado em Frey (2000), o interesse da análise de políticas públicas não deve se restringir meramente ao aumento de conhecimentos sobre planos, projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais, mas expandir-se para a análise das inter-relações entre as instituições políticas, processos políticos e os conteúdos de políticas.

De acordo com Teixeira (2002), as políticas públicas podem ser classificadas sob diferentes perspectivas. Quanto à natureza ou *grau de intervenção*, por exemplo, são políticas estruturais as que buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego e propriedade, entre outros, e são políticas conjunturais ou emergenciais as que objetivam amainar uma situação temporária, imediata. Quanto à *abrangência dos benefícios*, as políticas podem ser universais, quando visam todos os cidadãos, segmentais, quando buscam atingir determinado segmento da população e fragmentadas, quando destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.

Já quanto aos *impactos* que as políticas podem causar aos seus beneficiários, podemos classificá-las como distributivas quando visam distribuir benefícios individuais (ex.: práticas clientelistas), redistributivas quando visam redistribuir recursos entre os grupos sociais, retirando de certos grupos para benefício de outros, e regulatórias quando visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade sem, necessariamente, beneficiar algum grupo ou indivíduo (TEIXEIRA, 2002).

Podemos entender a política de incentivo fiscais, conforme a classificação proposta, como uma política *estrutural, fragmentada e regulatória*. Políticas dessa natureza se constituem como pilares para o funcionamento econômico da sociedade, visto que estabelecem regras gerais que norteiam as relações econômicas entre os indivíduos de forma abrangente. Para se analisar políticas de grande amplitude, as análises devem também ser amplas, e abarcar não apenas os propósitos das políticas, mas também seus efeitos diretos mais evidentes.

A forma pela qual uma política pública é analisada ou avaliada é um assunto complexo. Para Faria (2005), apesar do aumento de estudos no campo de análise de políticas públicas no Brasil, este ainda é um campo incipiente, caracterizado por uma grande fragmentação organizacional e temática, tendo uma institucionalização caracterizada pela notória carência de estudos dedicados aos processos, pelas metodologias de avaliação de políticas e pela escassa utilização da avaliação como instrumento de gestão nos três níveis de governo no país.

Segundo Frey (2000), os estudos mais tradicionais sobre políticas públicas costumam ser baseados em métodos quantitativos, e frequentemente são forçados a se limitar a um número reduzido de variáveis explicativas, devido às dificuldades técnicas e de organização. Contudo – comenta o autor – quando queremos saber mais detalhes sobre a gênese e o percurso de certos programas políticos com enfoque em fatores favoráveis e entraves bloqueadores, então a pesquisa deve se concentrar de forma mais intensa na investigação da vida interna dos processos político-administrativos, o que dá espaços para maiores análises institucionais de atitudes e objetivos dos atores políticos, de instrumentos de ação e das estratégias políticas.

Os estudos de políticas públicas enfocam basicamente casos empíricos e seus resultados têm, portanto, pelo menos em um primeiro momento, apenas validade situacional. Corre-se, pois, o risco de considerar padrões de ação e estruturas observados e detectados nos estudos empíricos, os quais de fato estão presentes só conjunturalmente, como características inerentes de um certo sistema político-administrativo. Todavia, vale mencionar que, à medida que cresce o número de estudos específicos realizados nos vários campos de política, aumenta não apenas o conhecimento referente às políticas específicas, mas também o conhecimento teórico referente às inter-relações entre estruturas e processos do sistema político-administrativo por um lado e os conteúdos da política estatal por outro. Levando-se em conta por meio do ciclo político a dinâmica temporal dos diversos processos, abrem-se acima de tudo possibilidades para uma compreensão mais consistente de processos transicionais de caráter dinâmico (FREY, 2000, p. 243).

Höfling (2001) entende que, apesar da crescente sofisticação na produção de instrumentos de avaliação de programas, projetos e mesmo de políticas públicas, muitos desses instrumentos falham pela simplificação que fazem da realidade analisada, ou seja, é importante voltar as atenções às questões de fundo que informam, basicamente, as decisões e escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados em relação a uma estratégia de intervenção governamental. Assim, essa atenção deve ser reforçada quando se foca as atenções em políticas sociais – de educação, saúde, previdência, etc. – pois os fatores envolvidos nos resultados são complexos, variados, e exigem grande esforço de análise.

Outra falha no processo de análise de políticas públicas, típica de países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, é que a maior parte dos instrumentos analítico-conceituais foi elaborada nos países industrializados e, portanto, ajustados às particularidades das democracias mais consolidadas (FREY, 2000). Segundo o autor, as particularidades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores

específicos de *polity* ou *politics*, mas que é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos de análise às condições peculiares de cada sociedade.

Em relação às particularidades brasileiras, as políticas públicas promovidas pelo Estado até os anos 1980 eram caracterizadas pela centralização decisória e financeira na esfera federal, e cabia aos estados e municípios, quando envolvidos em uma política específica, o papel de executores dessas políticas (FARAH, 2001). Isso favorecia, segundo a autora, a criação de práticas clientelistas dos estados e municípios com o governo central que, na base da troca de favores políticos, se tornavam agenciadores de recursos federais nos níveis locais.

Esse quadro clientelista e centralizador, pouco a pouco, foi se modificando. De acordo com Farah (2001), é possível identificar atualmente no Brasil uma série de iniciativas, promovidas principalmente pelos governos locais, que sugerem uma reconstrução do Estado no país, na qual se destacam novas formas de relação entre Estado e a sociedade. Segundo a autora, o movimento na esfera local no Brasil pode ser entendido como parte de um processo de reconstrução da esfera pública, com vistas a uma democratização da gestão e das políticas públicas no país, que tem como um dos principais elementos a descentralização.

Marques (2013), nesse sentido, entende que o povo, cada vez mais, está exigindo gestores governamentais conscientes de seu papel, e a expectativa geral é de que as políticas públicas possam dar soluções adequadas às necessidades do cidadão e não apenas gastos desnecessários ao erário. Assim, o cidadão deixa de ser considerado apenas como um consumidor inerte dos serviços prestados pelo Estado e, ao reconhecer seus interesses na esfera política, passa a ser um ator social importante no processo de elaboração e execução de políticas públicas.

Ao tratar da análise das políticas públicas municipais, Frey (2000) identifica quatro aspectos práticos a serem considerados. O primeiro aspecto, segundo o autor, é a falta de conhecimento científico consolidado no tocante ao quadro de referência, pois existem poucos estudos científicos sobre a política municipal – e sobre os métodos de análise mais adequados para tal.

O segundo é a questão da existência de autonomia entre os diferentes municípios outorgados pela CRFB/1988<sup>11</sup>, o que gera uma variedade muito grande de arranjos institucionais nas leis orgânicas e complementares dos municípios, e isso dificulta a realização de tais estudos na

---

<sup>11</sup> A Sigla CRFB é uma abreviação para “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

medida em que, na prática, há uma multiplicidade de configurações institucionais concretas da relação entre executivo e legislativo, das formas de negociação dos municípios e, acima de tudo, dos múltiplos regulamentos referentes à inserção da comunidade no processo político.

O terceiro aspecto são as modificações constantes e mais rápidas nas dinâmicas de forças políticas atuantes na arena política municipal, que se renovam permanentemente pela criação de novos atores políticos e pela perda do poder das forças políticas atuantes já existentes. Por fim, o quarto e último aspecto é a falta de consolidação da determinação político-ideológica, tanto da população quanto dos políticos e até mesmo dos partidos, o que gera uma falta de bandeiras ideológicas e linearidade racional nas decisões políticas locais (FREY, 2000).

Conforme Frey (2000), um estudo adequado de políticas públicas dificilmente pode deixar de dirigir uma parte dos seus esforços para levantamentos primários acerca da sociedade, ainda que isso possa significar uma limitação de pesquisa referente à profundidade das investigações sobre a dimensão da *policy*. Assim, conforme o autor – posição adotada nesta pesquisa – o foco do estudo deve deslocar-se um pouco dos programas, planos e resultados materiais para os pontos de interseção da política pública com os processos e instituições.

Arretche (2003) considera que o aumento do interesse pelo estudo das políticas públicas no Brasil está diretamente relacionado às mudanças recentes da sociedade brasileira, e que o intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais despertou não apenas a curiosidade sobre os micro mecanismos de funcionamento do Estado, mas também revelou o grande desconhecimento existente sobre sua operação e impacto efetivo.

### **3.2 Os fundamentos históricos e teóricos da política de incentivos fiscais**

De acordo com Heller e Kauffman (1965), desde o fim da II Guerra Mundial a esperança de um progresso significativo de melhoria das condições de vida das pessoas tornou-se uma força política e social poderosa. Essa esperança de melhoria levou muitos países a adotarem a ideia de que o progresso material é um bem facilmente atingível e que o sucesso nessa empreitada depende de seus objetivos, habilidades, vigor e disciplina.

Essa busca pelo progresso econômico e social levou a uma exacerbação da importância dada ao papel da *política econômica* e da *legislação fundamental* como instrumentos para moldar o

ritmo e a direção do desenvolvimento (HOLANDA, 1975). Em muitos países onde havia renda insuficiente e distribuição desigual de riqueza, a falta de instrumentos fiscais avançados para controlar os padrões de inflação ou influenciar taxas de poupança ou investimento dificultava o progresso e a reestruturação do sistema para que a distribuição de recursos fosse compatível com o desenvolvimento econômico (HELLER; KAUFFMAN, 1965).

A *política econômica* – primeiro instrumento mencionado – é, segundo Silva (1978), um conjunto de medidas levadas a cabo pelo Governo com vistas à manutenção de taxas razoáveis de crescimento do Produto Nacional Bruto; à promoção de melhor distribuição da renda interna; ao estímulo e fomento da criação de empregos e à melhora dos níveis do padrão de vida para a população. Segundo o autor, o Governo, através da política econômica e seus instrumentos de ação, procura desenvolver uma série de medidas para a solução de problemas da sociedade em função da etapa de crescimento da economia como um todo:

A Política Econômica, em seu sentido mais amplo, é utilizada como um poderoso instrumento para promoção do crescimento integrado e autossustentado, mobilizando instrumentos para encurtar o horizonte de tempo entre os objetivos e metas programados e os realmente alcançados. Gerando, por conseguinte, uma maior oferta de bens e serviços à comunidade, melhoria na utilização e distribuição dos fatores da produção, promoção de correções nos desequilíbrios da balança de pagamentos, estímulos adicionais de ordem fiscal e financeira para os setores e áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento e, em última etapa, criando condições para a melhoria do nível de vida da população (SILVA, 1978, p. 8).

Holanda (1975) distingue os instrumentos de política econômica como de natureza qualitativa (reforma agrária, política antitruste, reforma tributária, reforma educacional, entre outros) ou quantitativa (impostos, subsídios, produção direta, entre outros). Segundo o autor, a utilização dos instrumentos qualitativos implica modificações estruturais de natureza profunda, com grandes repercussões políticas e sociais, que tornam mais difícil a análise de sua eficiência por critérios estritamente econômicos. Por essa razão, a análise econômica está relacionada, mais frequentemente, com os instrumentos de natureza quantitativa.

Os instrumentos de política econômica de natureza quantitativa, ainda conforme Holanda (1975), podem ser subdivididos em diretos e indiretos. Os instrumentos diretos, segundo o autor, são os que têm por objetivo o controle de quantidades, seja mediante produção direta, seja através de fixação de quotas para o racionamento do uso de determinados insumos. Já os

instrumentos indiretos seriam aqueles que visam afetar o comportamento das empresas e dos consumidores de forma indireta, que pode se dar, por exemplo, mediante a concessão de subsídios ou a imposição de impostos, taxas aduaneiras, entre outros. Conforme o autor,

De modo geral, na medida em que haja um mínimo de eficiência no sistema de preços de uma determinada economia, dá-se preferência aos instrumentos indiretos, não apenas porque interferem menos com as decisões dos consumidores e produtores, como também porque tem um mais baixo custo e menor complexidade de administração. (HOLANDA, 1975, p. 113)

Tendo em vista o maior ou menor grau de generalidade, os instrumentos de política econômica que o Governo utiliza para estimular a atividade privada podem ser classificados como gerais e particulares (HOLANDA, 1975). Entre os instrumentos gerais estão: a política de tarifas dos serviços públicos nos setores diretamente controlados pelo Governo; a política monetária e creditícia; a política fiscal; a política cambial e de comércio exterior e a política de investimentos estrangeiros. Entre os instrumentos particulares, estão as práticas de fomento agropecuário e os incentivos ao desenvolvimento industrial.

Já a *legislação fundamental* – segundo instrumento mencionado –, segundo Heller e Kauffman (1965), se orienta para o desenvolvimento quando se compõe por *leis que reduzem os impostos sobre as pessoas que se envolvem em atividades selecionadas*. Conforme os autores, essas leis e regulamentos são usualmente encontrados como integrantes de um programa de desenvolvimento ou de medidas especiais que operam de forma independente do programa, e assumem uma particular importância social ou econômica nos contextos em que se encontram, já que “em alguns países, os incentivos fiscais representam o maior esforço legislativo realizado para acelerar o desenvolvimento, e em muitos outros, representam apenas uma das muitas medidas tomadas para o efeito<sup>12</sup>” (HELLER, KAUFFMAN, 1965, p. 2).

*A legislação fundamental, portanto, diz respeito à concessão de incentivos fiscais para empresas específicas*. Conforme explica Prado (1999), a concessão de incentivos fiscais normalmente tem como lógica básica interferir em um processo de decisão locacional privada que é, essencialmente, influenciada por determinantes de natureza muito mais ampla, relativos

---

<sup>12</sup> **Tradução livre. Versão Original:** En algunos países los incentivos fiscales representan el mayor esfuerzo legislativo emprendido hasta ahora para acelerar el desarrollo; en muchos otros, representan sólo una de las muchas medidas adoptadas con este propósito.

aos custos das iniciativas, às condições de infraestrutura dos locais, a distância dos mercados, a disponibilidade de mão-de-obra qualificada, agressividade sindical, etc.

Os benefícios e incentivos fiscais, segundo Torres (2011), podem ser tidos como uma despesa fiscal, como um gasto tributário (ou de uma *tax expenditure*, termo comum na literatura). De acordo com o autor, trata-se de renúncias de receitas que produzem os mesmos resultados econômicos de despesas públicas, como subvenções, subsídios ou restituição de impostos, e que se fazem úteis como instrumentos de intervenção do Estado na economia.

Essa aplicação de recursos do governo *não vem a título gratuito* e requer uma contrapartida privada, seja por meio de remuneração dos serviços ofertados, seja por meio de complementação dos investimentos, a fim de que os objetivos e metas previstos sejam alcançados no menor tempo possível (SILVA, 1978). Segundo Silva (1978), há nos países desenvolvidos o consenso sobre a necessidade da iniciativa privada se ajustar ao esforço de investimento do governo para a manutenção de bons níveis de bem-estar econômico e social para a população.

Benefícios fiscais, segundo Torres (2011), são instrumentos de intervenção no domínio econômico determinante para mitigar riscos e estimular os contribuintes a instalar seus estabelecimentos nas regiões escolhidas pela União para operar a redução de desigualdade regional. O benefício fiscal, conforme Silveira (2009), pode ser concebido em sentido amplo e em sentido restrito. Em sentido amplo, segundo o autor, *o benefício fiscal abrange incentivos fiscais e outras espécies de exoneração ou tratamento privilegiado*. Já em sentido restrito, o benefício é uma exceção à regra de tributação, que constitui uma vantagem para um determinado grupo de contribuintes sem necessidade de contraprestação.

Bernanke e Frank (2007), citados em Torres (2011), entendem que *os incentivos fiscais servem para recompensar o risco, o sacrifício do contribuinte que, em outras circunstâncias, não tomaria a atitude de investir seus recursos em determinadas áreas geográficas*. De acordo com Silveira (2009), os incentivos fiscais são benefícios que buscam induzir um resultado imediato, voltado à promoção do desenvolvimento social.

Esta distinção proposta por Silveira (2009) foi explorada por Torres (2011), para quem benefício fiscal é um conceito mais amplo do que incentivos fiscais, que abrange modalidades

específicas, como a imunidade, a isenção, o diferimento, a subvenção e as hipóteses de desoneração parcial, que se fundamenta em ações como redução de alíquotas e bases de cálculo de tributos, concessão de créditos, amortização/depreciação acelerada, entre outros.

Percebe-se, contudo, que a maior diferenciação de um incentivo para um benefício fiscal não é a forma como este se operacionaliza, mas o sentido que é atribuído ao propósito da concessão. Dessa forma, uma redução ou isenção fiscal, uma concessão subsidiada de créditos ou qualquer medida que vise estimular determinadas condutas, pode ser considerada tanto benefício como incentivo fiscal, a depender do propósito. Será benefício quando o Estado visa, de forma ampla, estimular a atividade econômica, seja pelo estímulo à exportação, à produção interna, à distribuição de indústrias em território nacional, entre outras. Já *o incentivo fiscal se volta a fins sociais, e é concedido a título de contraprestação por ações geradoras de desenvolvimento*. O incentivo requer uma contraprestação social advindo daquele que o recebe, que age de acordo com os objetivos firmados pelo Estado.

Tanto é, que, conforme Torres (2011), nem todas as espécies de ajuda estatal podem ser consideradas incentivos fiscais, por isso é importante identificar as duas modalidades de incentivos que são constitucionalmente autorizadas – a primeira abrange as ações de isenção total ou parcial, chamados de incentivos tributários, enquanto a segunda abrange as ações de incentivos financeiros, aplicáveis a todos os outros casos que não persistam vinculações à nenhuma regra-matriz de algum tributo existente. Para Heller e Kauffman (1965), os incentivos fiscais podem ser subdivididos em dois padrões. São eles:

- a) **Disposições operacionais automáticas:** são dispositivos legais que possuem aplicabilidade automática aos diferentes casos existentes na sociedade. São incentivos criados para todos aqueles que cumprem os requisitos previstos em lei, e por isso são concedidos automaticamente, ou seja, sem o exercício da discricionariedade administrativa. É o caso, no Brasil, das imunidades previstas na CRFB/1988.
- b) **Estatutos Seletivos:** São conjuntos de normas às quais a discricionariedade administrativa legal desempenha um papel mais importante no que diz respeito à área e ao tipo de atividades promovidas, bem como o montante das prestações concedidas a cada causa. Nesses estatutos, é possível criar uma série de dispositivos de incentivos agrupada em disposições distintas das leis fiscais regulares. Assim, a responsabilidade para selecionar

os casos que se adequam à concessão de benefícios e incentivos geralmente repousa, pelo menos em parte, nas agências externas de controle da administração fiscal. Outra característica típica de estatutos seletivos é que estes podem ser relativos a vários impostos e, muitas vezes, oferecem diferentes tipos de incentivos fiscais. É o caso de concessão de benefícios mediados por agências governamentais.

Uma vantagem da adoção de estatutos seletivos, segundo Heller e Kauffman (1965), é que estes são flexíveis na concessão de incentivos, o que permite a seleção de contribuintes para a oferta de incentivos, de acordo com os objetivos de desenvolvimento vigentes, bem como permite que o tipo e o montante de incentivos concedidos sejam gerenciáveis para atender às necessidades dos contribuintes individuais beneficiados.

O aspecto mais importante de incentivos fiscais é a sua utilização como um meio de alcançar objetivos associados com a atividade de fabricação, de modo que os investimentos mais valiosos são aqueles voltados a empresas que empregam ou treinem muitos trabalhadores ou que produzam bens de especial importância econômica ou social: máquinas ou ferramentas, substitutos de importação, mercadorias de exportação, etc. (HELLER; KAUFFMAN, 1965).

Para Eshag (1986), os incentivos fiscais para as indústrias podem ser divididos em duas categorias. A primeira é a isenção de uma série de impostos. A segunda é composta de atribuições especiais, geralmente sobre o imposto de renda ou lucros, reduzindo os custos de investimento através do reinvestimento de lucros ou depreciação. Segundo o autor, o indivíduo que recebe a isenção fiscal pode ser um importante instrumento futuro de arrecadação do governo e de desenvolvimento da sociedade. Assim, *a isenção, a princípio, deve ser tratada como uma medida temporária*, cujo objetivo é incentivar o investimento, eliminando temporariamente um imposto que tira atratividade do local.

De acordo com autores como Silva (1978) e Holanda (1975), o sistema de incentivos fiscais em qualquer nação deve se fundamentar, essencialmente, nas medidas de eficiência social, eficiência econômica, eficiência operacional e a eficiência tecnológica. A eficiência social, segundo Holanda (1975), deve ser procurada e preferida para estimular os investimentos públicos e privados no sentido de *melhorar a distribuição de renda* ou, pelo menos, não torná-la mais desigual, de acordo com os padrões considerados desejáveis pela comunidade.

A eficiência operacional, segundo Silva (1978) e Holanda (1975), ocorre em função do elenco de medidas administrativas, legais e operacionais, que asseguram ao sistema e aos beneficiários um funcionamento simples, dinâmico e de baixo-custo. Em outras palavras, esse tipo de eficiência se faz sentir na *minimização de complicações burocráticas e exigências formais*, de modo a oferecer aos contribuintes, empresários e capitalistas atrativos adicionais suficientes para induzir a efetiva opção fiscal de deduzir parcelas dos impostos para aplicação em setores e áreas prioritárias (SILVA, 1978).

A eficiência tecnológica é resultante da eficiência operacional e a complementa. Segundo o autor, a eficiência tecnológica consiste na modernização e na inovação tecnológica nos meios de produção existentes, e deve ser sempre procurada em função das peculiaridades regionais e em conformidade com o modelo de desenvolvimento e sua diretriz básica, que é, nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, de crescimento desequilibrado, que tira proveito das oportunidades econômicas (SILVA, 1978; HOLANDA, 1975).

Segundo Heller e Kauffman (1965), é muito difícil analisar e mensurar qualquer medida de eficiência do incentivo fiscal em relação à decisão do investidor, pois essa decisão é permeada de fatores psicológicos que compreendem uma ampla gama de fatores racionais e irracionais, variando ao longo do tempo e entre investidores e países. Portanto, seria muito difícil reduzir as decisões de investimento para uma explicação matemática ou descritiva simples, que desconsidere fatores intrínsecos às inseguranças humanas como, por exemplo, os julgamentos dos investidores sobre o mercado atual e potencial, a disponibilidade mais ou menos adequada de crédito, matérias-primas, mão de obra qualificada, infraestrutura e a chance de uma instabilidade política e monetária. Conforme os autores:

Uma vez que todos esses fatores, entre outros, desempenham um papel nas decisões de investimento, o papel do fator fiscal é, em grande parte, indeterminado. Isso ocorre independentemente dos impostos serem altos ou baixos. (...) Onde é elevado o nível de serviços públicos, como educação, saúde, transporte e mercado de fornecimento de energia elétrica e água, os investidores podem obter mais lucros com menos risco, apesar dos altos impostos, do que onde encargos fiscais são mais baixos e há uma falta desses serviços<sup>13</sup>. (HELLER; KAUFFMAN, 1965, p. 8)

---

<sup>13</sup> **Tradução Livre. Versão Original:** Dado que todos estos factores, entre otros, desempeñan una función en las decisiones de inversión, la función del factor impuesto queda, en buena medida, indeterminado. Esto ocurre así independientemente de que los impuestos sean altos o bajos. La existencia de impuestos altos no conduce

Para Prado (1999), os pontos frágeis do processo de influência e regulação das decisões de incentivos fiscais é que as suposições de seus efeitos, por três razões, são heroicas e irreais. A primeira razão é que muitas vezes os governos não conhecem o perfil das preferências alocativas das empresas, o que é necessário para uma correta gestão de distribuição das atividades produtivas nos territórios e, por não conhecerem as preferências empresariais, muitas vezes deixam de aproveitar suas potencialidades a seu favor.

A segunda razão, para Prado (1999), é que é irreal a suposição de que a decisão de concessão de benefícios seja tida a partir de avaliações de relação custo-benefício estritamente econômicas, pois os benefícios gerados pelas inversões, muitas vezes, vão além da dimensão estritamente econômica e são de difícil mensuração. Por fim, a terceira razão é que a inexistência de qualquer instância superior de arbitragem leva a uma dinâmica interativa de forte competição entre os Estados para a atração de investimentos privados, o que os fragiliza e exclui de benefícios racionais que poderiam ser criados a partir de parcerias.

(...) mesmo nos casos (provavelmente muito frequentes, embora existam os absurdos) em que o benefício líquido para a economia local seja positivo, é alta a probabilidade de que estes investimentos estejam sendo alocados a um custo fiscal máximo, sem que o dispêndio adicional corresponda a qualquer ganho adicional para o país. (PRADO, 1999, p. 17-18)

Para Heller e Kauffman (1965), adotar incentivos fiscais sem uma análise prévia da situação torna ainda mais difícil a tarefa de induzir o progresso econômico em um ambiente hostil ou que responde lentamente. Contudo, é perceptível que a urgência das necessidades sociais ainda é um fator que dificulta o prolongamento de estudos teóricos mais apurados e, conseqüentemente, restringe muitos trabalhos a análises de indicadores simples fundamentados em bases pragmáticas e experimentais. (HELLER; KAUFFMAN, 1965). Para uma análise mais profunda, que considere a ontologia da política de incentivos fiscais, faz-se necessário análises relacionadas aos seus fundamentos políticos, o que será visto a seguir.

---

inevitavelmente a la conclusión de que las utilidades serán bajas. A la inversa, los impuestos bajos no indican, de ninguna manera, que las utilidades serán altas. Donde es elevado el nivel de los servicios públicos, como la educación, salubridad, servicios de transporte y de mercado, el abastecimiento de energía eléctrica y agua, los inversionistas pueden obtener mayores beneficios con menos riesgo, a pesar de los impuestos altos, que donde las cargas impositivas son bajar y se carece de estos servicios.

### **3.2.1 Extrafiscalidade: o fundamento jurídico-político do incentivo fiscal**

Muitas teorias podem ser evocadas ao se tratar sobre os poderes do Estado e sobre qual seu papel em relação à sociedade. Teorias clássicas e contemporâneas coexistem em um debate que, até então, não definiu, ao certo, se é que isso é possível, qual o modelo mais adequado de Estado ou de que forma ele pode ser mais efetivo. O objeto da presente seção é entender um pouco mais como o Estado pode intervir na sociedade estimulando e desestimulando diferentes comportamentos, tendo, por objeto de análise, as políticas de incentivo fiscal.

Assunção (2011), citando Eros Roberto Grau, ensina que a intervenção do Estado no domínio econômico pode se dar por direção ou por indução. Segundo o autor, ao intervir na sociedade o Estado desenvolve apenas papel regulador – na direção, as normas são imperativas e passíveis de sanção, enquanto que na indução, o Estado visa apenas estimular certas condutas.

Elali (2007) afirma que a estruturação da sociedade mediante estímulos e coerções só pode ser exercida mediante edição de normas jurídicas e políticas públicas que direcionem condutas. Segundo o autor, ao direcionar o comportamento da sociedade, o Estado se utiliza de ferramentas de indução. É nesse âmbito que se insere a tributação, pois ela é um dos principais instrumentos estatais para a indução dos comportamentos dos agentes econômicos.

Segundo Assunção (2011), através de normas de indução, o Estado privilegia certas condutas em detrimento de outras, no sentido de direcionar os agentes econômicos à adoção daquelas opções que se tornarem, segundo os interesses sociais, mais vantajosas economicamente, mas a não adoção desses comportamentos pelos atores econômicos não acarreta sanções. Para Hack (2012), a indução pode ser compreendida como um convite para que o particular pratique uma conduta desejada pelo Estado. Esse convite, segundo o autor, se dá por meio de benefícios que tornem mais econômica a conduta preferida e mais onerosa as demais.

Cavalcanti (1997) entende que o Estado utiliza essas ferramentas de indução quando cria concessões de incentivos fiscais setoriais ou regionais, por meio de uma maior ou menor incidência de carga tributária como mecanismo redutor de custos e estimulador de certas atividades econômicas. Assunção (2011), sobre o assunto, afirma ainda que essas vantagens tendem a ser bastante atrativas, na medida em que gera vantagens aos particulares no mercado, e por isso, os incentivos devem ser concedidos em prol do bem-estar social.

Para Elali (2007), é pacífico que a maior fonte de receitas do Estado são os tributos, determinados de forma rígida pela CRFB/198, que estabelece normas de competência e os direitos do cidadão, através do que se denomina como limitações ao poder de tributar. Entende o autor que a tributação é a base financeira do Estado e tem repercussões sobre a economia, pois dela nascem facilidades e/ou dificuldades para o exercício de atividades empresariais, o que é um dos fatores que tem justificado o argumento de que é em função da carga tributária que o Brasil tem apresentado dificuldades de crescimento econômico.

Contudo, conforme Hack (2012), nos Estados mais desenvolvidos, as finanças têm a função de regular a conjuntura econômica, de maneira a se controlar grandes variações provenientes de inflação, deflação, entre outros, enquanto nos Estados subdesenvolvidos, as finanças buscam criar condições para a conjuntura econômica, estimulando infraestrutura e desenvolvimento. Essas outras funções dos tributos, que não estão ligadas à arrecadação do Estado, são chamadas de *funções extrafiscais*, relacionadas aos efeitos indiretos da tributação.

Conforme Hack (2012), a extrafiscalidade dos tributos atua sempre no sentido de estimular ou desestimular condutas dos sujeitos passivos da relação jurídica tributária através da maior ou menor incidência do tributo sobre o objeto no qual haverá intervenção, e cita, como exemplo, o caso do tributo maior que o normal para o cigarro, que se justifica pelo fato de que é política sanitária do governo o desestímulo ao consumo desse produto.

A instrumentalização da extrafiscalidade se dá, segundo Buffon (2010), por meio da majoração da carga tributária, com vistas a desestimular comportamentos que sejam contrários ao aumento da eficácia social dos direitos fundamentais e dos princípios constitucionais, e por meio da desoneração fiscal, desde que tenha objetivos semelhantes visados pela exacerbação da exigência fiscal comentada. Conforme o autor,

Assim, a extrafiscalidade, em sua face de exoneração, se consubstancia na concessão de isenções ou benefícios fiscais, com vistas a concretizar direitos fundamentais, assegurar e estimular o desenvolvimento socioeconômico de determinada região ou incentivar determinada atividade que seja de interesse da coletividade. (BUFFON, 2010, p. 561)

Hack (2012) informa ainda que, em algumas hipóteses de tributos extrafiscais, podem ser gerados custos para o Estado, que pode acabar gastando mais do que arrecada com os tributos

só para poder fiscalizá-los e ter a certeza de que a medida está sendo efetiva na busca dos objetivos colimados. Por isso, em última análise, a arrecadação é um elemento secundário e até opcional dos tributos extrafiscais – seus efeitos indiretos importam mais (HACK, 2012).

Silva (2007) observa que a tendência moderna do cunho extrafiscal da legislação está apoiada na orientação dos indivíduos no interesse coletivo, de forma a organizar a vida em termos de civilidade e nivelção dos tipos e modos de viver. Em outras palavras, Silva (2007) afirma que as ações de extrafiscalidade devem analisar a importância do princípio do bem comum.

O conceito de bem comum incide na eterna dialética do interesse individual e o interesse coletivo. Ao singularizar o conceito de bem comum, poder-se-ia dizer que seria o bem particular de cada indivíduo, como ente de um todo social. Mas se, ao contrário, o conceito de bem comum for ampliado, observar-se-ia que o fim de cada indivíduo seria o fim do todo. Na realidade, ambos os conceitos se complementam, pois o bem da sociedade é o bem do próprio indivíduo que a compõe. (SILVA, 2007, p. 101)

Buffon (2010) reconhece que, sob o estandarte do desenvolvimento econômico, e com vistas à geração de empregos, muitos incentivos e benefícios de ordem financeira e fiscal foram concedidos no Brasil, principalmente nos anos de 1990. Boa parte dessas iniciativas, segundo o autor, foi constatada como casos de empreendimentos oportunistas e não-comprometidos com os objetivos que serviram de pretexto à concessão dos benefícios recebidos.

Miranda (1977) entende que o debate sobre vantagens e desvantagens, de ordem social e econômica advinda dos benefícios fiscais é antigo no Brasil, e que a argumentação predominante nos anos 1970 é o de que os estímulos provocavam um aumento no nível de inversões financeiras e das atividades econômicas, o que motiva o desenvolvimento e, conseqüentemente, o progresso social e econômico de regiões menos favorecidas. Contudo, ressalta o autor, não deve ser esquecida a necessidade de uma sistematização e de uma organicidade que torne o benefício fiscal um meio eficiente a serviço da política econômica do país.

De acordo com Silva (2009), o Brasil é um país caracterizado por uma farta quantidade de incentivos fiscais que surgiram a pretexto de estímulo à instalação de novas indústrias ou atividades econômicas que, muitas vezes, no campo prático, apresentaram-se apenas como

meio de propagação de clientelismo, nepotismo e outras ações não menos reprováveis, que instituíram, de forma vazia, privilégios subjetivos e inconstitucionais.

A título de exemplo, Gouvêa (2006) enfatiza que o Imposto de Renda (IR) das pessoas física e jurídica e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, por apresentarem grande dimensão, apresentam efeitos extrafiscais notáveis. Principalmente por seu caráter progressivo (aumento gradativo de acordo com o aumento da renda auferida no período fiscal), o imposto visa à arrecadação equitativa, seguindo o princípio da capacidade contributiva dos impostos.

Nesse sentido, Marcos Catão, citado por Silva (2009), afirma a necessidade de análise contínua da validade e da efetividade dos incentivos na multiplicidade de situações passíveis de concessão. Dessa forma, um incentivo concedido em abstrato (de forma aberta a todos os particulares que se adequem aos requisitos legais) deve visar a certos fins válidos, interessantes ao país, bem como também deve ser uma medida efetiva de estímulo ao que se objetiva, visto que, uma vez concedido os benefícios visando-se objetivos válidos, mas não configurada a efetividade do estímulo para tal objetivo, trata-se de privilégio vazio.

Essa é a razão pela qual se defende, na presente dissertação, que os incentivos fiscais devem apresentar certos requisitos que vão além da mera benesse – o incentivo, por se tratar de *tax expenditure*, deve ser fundamentado em necessidades sociais e econômicas reais, provenientes de estudos e análises empíricas profundas, e deve se ajustar aos objetivos políticos desejados pelos projetos políticos de cada local. A política pode ser melhor planejada para atender melhor a critérios diretos e indiretos relacionados à estruturação das relações sociais, políticas e econômicas de um determinado lugar. E uma forma de se introduzir essa questão na concessão de incentivos fiscais é por meio das *condicionalidades* – tema do próximo tópico.

### **3.2.2 Indo além da extrafiscalidade: condicionalidades nas políticas de incentivos?**

As considerações sobre extrafiscalidade são importantes porque a extrafiscalidade é o fundamento jurídico-político da concessão de incentivos fiscais. Qualquer que seja a finalidade almejada pelo Estado (criação de emprego, rearranjos industriais, desenvolvimento de determinadas regiões, etc.), percebe-se que a manipulação dos tributos se constitui como uma poderosa forma de estimular condutas. É por essa razão que estudos sobre incentivos fiscais devem considerar a dimensão subjetiva do Estado quando este estimula ou limita certas

iniciativas – assim, estudos sobre incentivos fiscais não podem deixar de lado qual a intenção da concessão do incentivo, qual o objetivo válido, e por que se trata de medida eficaz.

Nesse sentido, autores como Buffon (2010) e Torques e Boff (2011) entendem que a matéria relativa à concessão de benefícios e incentivos fiscais merece uma atenção especial acerca do tipo de Estado que o Brasil quer ser, do tamanho da intervenção e dos objetivos que ele deve perseguir. Complementa Buffon (2010), afirmando que quando certa benesse é concedida, não se trata de uma manifestação de generosidade vazia do Estado para determinado setor ou empreendimento, mas de uma transferência *de recursos de toda a sociedade*, razão pela qual é imperioso que haja uma substancial participação de toda a sociedade no processo de decisão acerca da concessão de benefícios.

Essa transferência pode ocorrer mediante certas condições, politicamente estabelecidas, para melhor atender aos anseios sociais. A condicionalidade, conforme a visão de Usul (2011) e Pridham (2005), é um instrumento que é muito utilizado na política externa para promover a democracia e o respeito aos direitos humanos através da junção destes ideais à maior parte das relações econômicas – ajudas, sanções ou quaisquer outros objetivos que envolvam valor. Nesse tipo de visão, percebe-se que a condicionalidade visa o uso das relações econômicas como meio para se chegar a fins políticos – assim como na extrafiscalidade –, pois de acordo com Kubicek, “a condicionalidade é a mais desenvolvida das abordagens relativas a aspectos internacionais da democratização e também pode ser considerada a mais visível e proativa das políticas desenhadas para promover a convergência democrática” (2003, p. 7)<sup>14</sup>.

Usul (2011) indica que a condicionalidade foi vastamente utilizada pelos Estados da União Europeia – ou ricos ocidentais, como menciona o autor, como meio para estimular os Estados que possuíam regimes não democráticos e com baixo desenvolvimento econômico a realizarem reformas democráticas e melhorar os seus indicadores de direitos humanos. Esse processo gradual de transferência de regimes políticos foi denominado por Scimmelfennig, Engert e Knobel (2006) como socialização internacional, definido pelos autores como um processo de indução para a adoção de regras constitutivas de uma comunidade internacional.

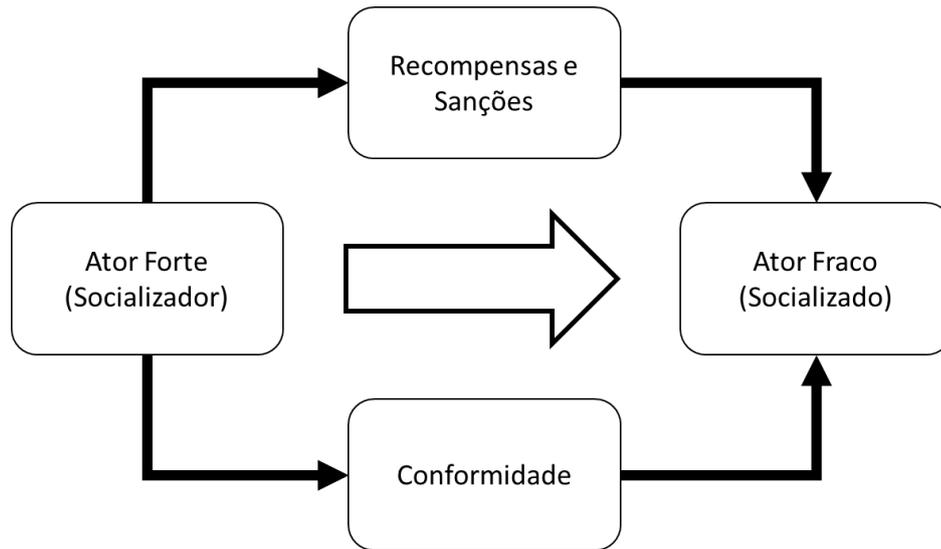
---

<sup>14</sup> **Tradução Livre. Versão Original:** “conditionality is the most developed of all approaches relating to international aspects of democratization and can also be considered the most visible and pro-active of policies explicitly designed to promote democratic convergence”.

De acordo com Scimmelfennig, Engert e Knobel (2006), a socialização internacional é um *processo* porque não se trata de resultado. Em outras palavras, significa dizer que não se deve medir a eficácia da socialização por meio dos pontos de partida ou de chegada (como também define THIES, 2003), mas sim a partir de uma análise de adoção e aderência de uma determinada comunidade às novas regras constitutivas da comunidade internacional.

Esse processo é *induzido* porque abrange diferentes mecanismos de socialização que variam desde a coerção e negociação até a persuasão a imitação (SCIMMELFENNIG; ENGERT; KNOBEL, 2006). As *regras constitutivas*, ainda segundo Scimmelfennig, Engert e Knobel (2006), são o conteúdo ideacional e intersubjetivo dos processos de socialização e é variavelmente definido a partir das identidades, crenças, valores, funções, normas ou regras – estas últimas consideradas as mais eficazes por constituírem normas institucionalizadas ou de comportamento coletivo, que devem ser adotadas como o resultado de um processo bem sucedido de socialização. Por fim, *comunidade internacional* é tida a partir de três características principais: seu *ethos* (valores constitutivos de uma sociedade), a densidade da sua interação, ou capital social na perspectiva de Putnam (1993) e pelo nível de descentralização das decisões políticas (SCIMMELFENNIG; ENGERT; KNOBEL, 2006).

Conforme Hughes, Sasse e Gordon (2005), o fenômeno da condicionalidade traz certas características essenciais: o consenso sobre a sua substância, os critérios claros e verificáveis, o cumprimento da condicionalidade deve ser analisável com um benchmarking testável, os fluxos de energia no processo devem ser compreendidos por todos os interessados e os resultados devem ser explicitamente determinados. Segundo os autores, os fluxos de energia são demonstrados a partir do ciclo entre *atores fortes* e *atores fracos* (FIG.01).



**FIGURA 01:** Modelo Tradicional de Condicionalidade

**Fonte:** Hughes, Sasse e Gordon, 2005, p. 4.

De acordo com Checkel (2005) e Scimmelfennig, Engert e Knobel (2006), a internalização e institucionalização das novas regras podem acontecer em nível individual, bem como em estruturas coletivas sem mudanças individuais – ou seja, a análise da internalização das normas deve ser feita considerando diferentes níveis sociais e lugares diferentes, análise que pode ser mais próxima à sociologia institucional (Dimaggio; Powell, 1991a).

O que se percebe, em linhas gerais, é que a condicionalidade é incorporada na entrega de uma ajuda externa ao desenvolvimento interno (PRIDHAM, 2000; 2005). A condicionalidade é vista como envolvendo “atores doadores” que possuem interesses próprios ocultos e “atores destinatários”, que estão sujeitos à condicionalidade do doador e, por conseguinte, estão em uma posição de dependência (HUGHES; SASSE e GORDON, 2005).

De acordo com Hughes, Sasse e Gordon (2005), apesar da condicionalidade ter grande importância durante o alargamento da União Europeia, existem poucos estudos empíricos ou teóricos do conceito – os estudos sobre condicionalidades na União Europeia é caracterizado por uma concentração na análise de sua correlação com a democratização de nível macro, mercantilização e resultados macroeconômicos, em vez de estudos que visem analisar relacionamentos causais e desenvolvimento institucional nas políticas que se utilizaram desse mecanismo. No Brasil, o estudo das condicionalidades é mais frequente no exemplo do Programa Bolsa Família e os resultados numéricos das suas condicionalidades relacionadas ao

resultado alcançado no ensino básico das crianças presentes nas famílias beneficiadas (MONNERAT et. al, 2007; KERSTENETZKY, 2009; PIRES, 2013).

De acordo com Usul (2011), os maiores exemplos atuais de condicionalidade envolvem os Estados Unidos da América com países não democráticos e, em particular, com as nações latino-americanas; as relações da União Europeia com o sul Europeu e da Europa Central e Oriental com um número de Estados Africanos. Os exemplos encontrados nestes casos indicam duas formas principais de condicionalidade: a positiva e a negativa. Na primeira, há um estímulo às condições da democracia e direitos humanos através do financiamento de certos projetos e ajudas claramente definidas, enquanto na segunda há sanções para os casos de violações de direitos humanos, ou como resultado de práticas antidemocráticas e autoritárias pelo governo (BAYLIES, 1995; CAROTHERS, 1997; USUL, 2011).

Hoje em dia, a maior parte dos empréstimos dos Bancos Mundiais são baseados em políticas e apoiam reformas institucionais na gestão do setor público e no setor financeiro e social, o que levou muitos países a reformas profundas, desde a correção de distorções econômicas à capacitação e desenvolvimento de infraestrutura institucional (KOEBERLE, 2005). Mas essas reformas não visam apenas ao aumento da governabilidade e fortalecimento da administração pública (CABAÇO, 2009), mas também à difusão de novas tecnologias, defesa dos direitos humanos e desenvolvimento das regiões (LEVITSKY; WAY, 2006).

De acordo com Koeberle (2005), diferentes estudos (COLLIER, 1997; EASTERLY, 2001) indicam que as avaliações relacionadas ao uso de condicionalidades apresentaram resultados diversos e que não traziam consistência acerca das vantagens e desvantagens do seu uso. A maior parte das críticas relacionadas ao uso mal sucedido das condicionalidades se enquadra em alguma das seguintes categorias propostas por Collier (1997) e Easterly (2001):

- **Problemas na eficácia:** a conformidade em relação às condicionalidades muitas vezes é difícil de se controlar – e a imprecisão dos dados e das avaliações gera certa desconfiança em relação à continuidade dos auxílios concedidos, visto que os investidores desejam maior segurança de que seus interesses estão sendo atendidos;

- **Problemas de sustentabilidade:** outra crítica surge na sustentabilidade da proposição de reformas externas sem a compreensão da realidade local – e a sua não-adequação aos propósitos locais pode muitas vezes levar a reformas e mudanças abandonadas;
- **Problemas de autonomia:** a condicionalidade muitas vezes é vista como a violação da soberania de alguns países-membros – assim, a legitimidade para a imposição de condicionalidades muitas vezes é questionada conforme os atores sociais envolvidos;
- **Problemas no conteúdo das condições:** as condições podem não ser baseadas em práticas recomendadas, ou podem ser realizadas sem nenhuma investigação objetiva acerca da sua real eficácia econômica, política, social, culturais, etc.
- **Problemas na quantidade de condições:** muitos casos foram prejudicados pelo simples fato de que a quantidade de condições era grande, e as condições eram detalhadas e intrusivas. Muitos críticos argumentaram que as condições muitas vezes eram alocadas em áreas políticas e que o foco central dos programas de reforma não foi atendido – melhor seria um número pequeno de condições efetivas. (KOEBERLE, 2005).

Na maior parte das vezes, a resistência em relação ao uso de condicionalidades é relacionada aos limites que as tornam viáveis (WOOD; LOCKWOOD, 1999). De acordo com Koeberle (2005), não existe um número de condições desejável ou um limite às condições impostas, até porque isso restringe o número de reformas que podem ser suportadas. Segundo o autor, a condicionalidade deve ser desenvolvida conforme as necessidades de reformas mais urgentes e devem ser passíveis de monitorização do seu impacto de desenvolvimento, através de indicadores específicos para julgar seu efeito sobre o ambiente no qual se faz a doação.

Os agentes locais, segundo Koeberle (2005), são os responsáveis pela internalização das condições e devem receber maior atenção e transparência no momento do planejamento das políticas – portanto devem receber voz ativa no planejamento no desenho da condicionalidade. Se o programa atende aos interesses dos doadores, mas não os daqueles que devem cumprir as condições, há grande risco de que os esforços sejam inúteis. Portanto, a eficácia da condicionalidade depende da ação dos agentes locais (KOEBERLE, 2005).

De acordo com Usul (2011), a natureza da condicionalidade está continuamente em transformação, e isso acontece conforme muda a estrutura normativa da política. Assim, conclui o autor que as mudanças históricas nas políticas externas, na democracia e nos direitos humanos permeiam alterações na forma como as condicionalidades são conduzidas.

Pode-se afirmar, em função do exposto, que a questão das condicionalidades apresenta elos de ligação junto à extrafiscalidade e à concessão de incentivos fiscais, por três razões: 1) por ser um *tax expenditure*, o incentivo fiscal consiste em uma contribuição financeira dada pelo Estado, com recursos públicos, para determinados grupos para o exercício da atividade econômica; 2) por se tratar de uma concessão do Estado, este pode impor determinadas regras para garantir que os propósitos extrafiscais planejados sejam cumpridos com vistas à dinamização da economia, e 3) uma vez estabelecidos objetivos para a concessão de incentivos fiscais, fazem-se necessários parâmetros para seu controle. Essas três razões dão indícios da necessidade de condicionalidades na política de incentivos fiscais como uma forma de implementação de políticas com objetivos bem definidos e planejados, passíveis de serem discutidas, planejadas e controladas pela sociedade.

### **3.3 Efeitos dos incentivos fiscais: as externalidades locais**

Para cada decisão tomada, existem efeitos diretos e indiretos. A decisão de manter empresas do mesmo tipo próximas em um determinado local pode gerar efeitos positivos para essas empresas, por exemplo. Da mesma forma, criar incentivos fiscais que visem estruturar determinado setor de produção em um espaço físico também gera efeitos e mudanças nesse espaço. Esses efeitos externos às empresas, as externalidades, são um ponto de interseção entre os arranjos produtivos locais e as políticas de incentivos fiscais, que visam estimular determinadas condutas e decisões empresariais. Se as condicionalidades para a concessão de incentivos fiscais fossem o ponto de partida da política pública, as externalidades poderiam ser consideradas os pontos de chegada – os efeitos planejados das decisões governamentais.

Segundo Boardman et al. (2001) e Heijman (2007), as externalidades ocorrem quando uma decisão causa prejuízos ou benefícios a indivíduos ou grupos que não sejam os mesmos que tomaram a decisão. Exemplos de externalidades negativas são numerosos nas áreas de meio ambiente e recursos naturais. Segundo os autores, algumas externalidades negativas ocorrem em função de um determinado tipo de tecnologia de fabricação, outras ocorrem por causa do

sistema de transporte. Apesar de externalidades positivas chamarem menos atenção do que as externalidades negativas, sua existência é evidente – quanto mais pessoas possuem um telefone, mais útil o dispositivo se torna para cada proprietário, que pode utilizá-lo de forma mais abrangente (BOARDMAN ET AL., 2001; HEIJMAN, 2007; HERCOVICI, 2013).

Historicamente, o pensamento de que a união das empresas de um mesmo tipo em cadeia gera uma eficiência coletiva surgiu com Marshall (1920) e está historicamente associada às externalidades. Uma externalidade, segundo Nath (1969), citado em Erber (2008), surge toda vez que a produção de uma organização ou utilidade de um indivíduo depende de alguma atividade de outra organização através de um meio comum a todos – o meio só é comum a todos se não é internalizado nem pelas organizações nem pelo Estado. Isso significa, em outras palavras, dizer que existe um meio externo às organizações, um meio que não sofre controle direto das organizações, mas que é fruto da dinâmica de interação entre as organizações, e que esse meio exerce influência positiva ou negativa na dinâmica econômica.

Marshall (1920) indicava, em seus estudos, a concentração de muitos pequenos negócios de um caráter semelhante em localidades particulares que geravam importantes economias externas e produziam uma eficiência de natureza coletiva – essas localidades foram denominadas distritos industriais ou indústrias localizadas (ERBER, 2008). Atualmente, a literatura econômica mostra que existem outras fontes de externalidades além das sugeridas por Marshall (ERBER, 2008), como exemplo os arranjos produtivos locais, mencionados no primeiro capítulo deste trabalho. Em outras palavras, a criação de uma cadeia produtiva local não é em si, uma externalidade, mas ela gera externalidades, a menos que ela seja a externalidade de uma política que vise o desenvolvimento de determinado segmento.

Boa parte dos textos recentes sobre arranjos produtivos locais destaca que esses sistemas cooperativos surgem frequentemente de forma espontânea, mas que seu desenvolvimento depende de ações deliberadas dos agentes locais – muitas vezes autoridades públicas e instituições que provêm serviços de variados tipos (ERBER, 2008). Esses sistemas trabalham em uma dinâmica de sinergia permeada pela reciprocidade e confiança (COOKE; CLIFTON, 2004; ERBER, 2008), que geram comprovados ganhos de desempenho (SCHMITZ, 2005).

Resultados como aprendizagem contínua, diferenciação, acesso a novos mercados, podem ser facilitados pela aglomeração, mas não emergem naturalmente da concentração espacial de empresas; sua obtenção está

associada às alianças estratégicas ou ações conjuntas. Portanto, em ambientes de mudanças contínuas, a sobrevivência e o desenvolvimento da aglomeração e das empresas devem basear-se em fatores que não podem ser obtidos de modo espontâneo. (OLIVEIRA, CALEGARIO, 2010, p. 5)

A ideia geral é que a aglomeração espacial de empresas induz uma redução de custos por unidade produzida, e essa redução pode ser causada por uma concentração geográfica de empresas do mesmo tipo causando economias externas de escala, ou por um cluster de empresas que colaboram entre si para criar inovações de redução e articulação de custos de produtos e produção (OLIVEIRA, 2005; HERCOVICI, 2013). A consequência dessa ideia é que o crescimento econômico e, conseqüentemente, o desenvolvimento de uma economia local, é um processo que é espacialmente concentrado em centros que podem ser chamados polos de crescimento, aglomerados, núcleos ou aglomerações (KRUGMAN, 1997).

De acordo com Suriñach, Moreno e Vayá (2007), análises dos dados de inovação em diversas pesquisas revelam que são as grandes aglomerações existentes na União Europeia os motores de inovação e crescimento nas economias nacionais. Aglomerações são responsáveis por uma elevada percentagem dos resultados que são considerados como realizações dos sistemas nacional e regionais de inovação. As aglomerações contêm as empresas com recursos específicos, como infraestrutura, disponibilidade de capital (ou seja, presença de instituições de capital de risco), comunicações, pesquisa e desenvolvimento e infraestruturas socioculturais que muitas vezes são vitais para garantir o bom funcionamento do sistema econômico (SURIÑACH, MORENO, VAYÁ, 2007; VICENTE, PRIA, SUIRE, 2007; HERCOVICI, 2013).

Na perspectiva de um planejador político, a existência de externalidades leva a um processo econômico instável uma vez que os custos dos produtos sofrem influência do meio em que são produzidos, e esses meios sofrem mudanças contínuas. Em outras palavras, pode-se dizer que as externalidades negativas causam acréscimos nos custos de produção, e as externalidades positivas causam um decréscimo desse custo – razão pela qual alguns autores entendem que é papel do Estado fazer os ajustes fiscais para as atividades produtivas de modo a incentivar a produção em determinados aspectos e desestimular certas atitudes que causam efeitos negativos no todo social (TIETENBERG, 2001; HEIJMAN, 2007).

O fundamento da importância dada às externalidades é a percepção de que os contratos que regem as transações econômicas geram eficiências de natureza cumulativa ao longo do tempo não precificáveis – isso gera vantagens para comunidades dotadas de estabilidade ao longo do tempo, o que propicia um ambiente favorável à formação de um capital social que gera externalidades positivas para as organizações (COOKE, CLIFTON, 2004; ERBER, 2008).

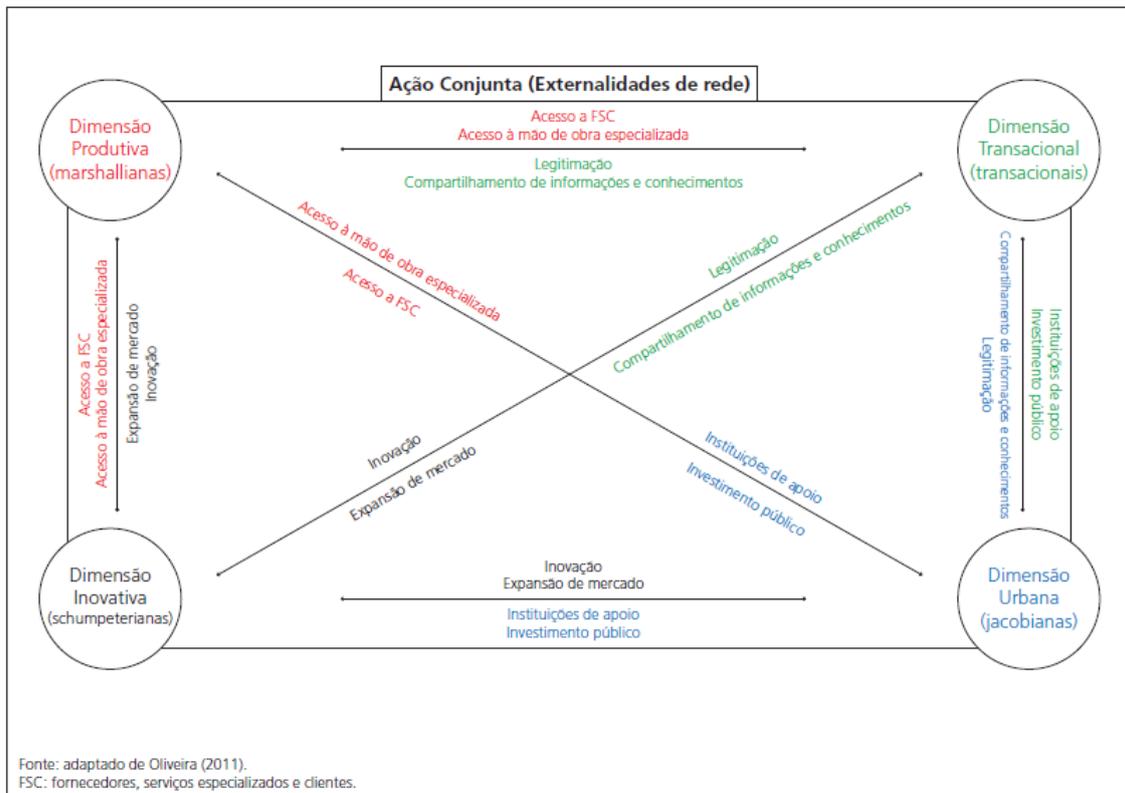
De acordo com Lemos, Santos e Crocco (2003), as externalidades podem ser classificadas segundo a escala territorial – se nacional, regional ou local – e conforme o impacto da externalidade nos arranjos produtivos locais. Assim, segundo os autores, em uma escala local, destacam-se quatro tipos de externalidades (FIG 02): marshallianas, schumpeterianas, transacionais e jacobianas (LEMOS; SANTOS; CROCCO, 2003).

Em análises de políticas para o desenvolvimento local, devemos dedicar alguma atenção à análise de alguns fatores relacionados às externalidades que contribuem mais para o desenvolvimento. As externalidades marshallianas, por exemplo, se relacionam à dimensão produtiva, que trata, principalmente, das questões de mercado de trabalho, insumos intermediários e externalidades tecnológicas (KRUGMAN, 1991; OLIVEIRA, CALEGARIO, 2010). Já as externalidades schumpeterianas dizem respeito à inovação, relacionada às atividades de qualificação da mão de obra (SERRA; FERREIRA; COSTA, 2007; OLIVEIRA; CALEGARIO, 2010; PUGAS; FERNANDES, 2014). As externalidades transacionais tratam das relações de troca de conhecimentos e informações entre os atores locais (LEMOS et al, 2007). Por fim, as externalidades jacobianas são ligadas a uma dimensão urbana, e são consideradas externalidades que promovem o incremento da infraestrutura da região urbana de uma determinada cidade (SILVA, 2004; OLIVEIRA, CALEGARIO, 2010).

No que diz respeito à dimensão urbana, uma série de externalidades podem ser mencionadas além da construção de obras de infraestrutura, como estradas, ferrovias, canais e balsas – são, por exemplo, os efeitos de rede causados pela construção de elemento de infraestrutura, como é o caso de uma estrada que resulta em um menor custo de transporte e melhor meio de escoamento de produção (RIETVELD; BRUINSMA, 1998; HERCOVICI, 2013).

Existem ainda externalidades que envolvem as questões ambientais e espaciais, que dizem respeito aos efeitos externos ligados à manipulação genética, biodiversidade e ecossistemas: a preservação do meio ambiente pode ser positiva na preservação de espécies que normalmente

são objetivos de políticas positivas; pode contribuir para a beleza e variedade de paisagens gerando benefícios econômicos com base no ecoturismo, etc (HARDIE et al., 2004).



**FIGURA 02:** Conjunto de externalidades positivas na dimensão local.

**Fonte:** Pugas e Fernandes (2014), p. 54.

Segundo Erber (2008), as externalidades podem ter tanto um sentido unidirecional (fluxo único) quanto bidirecional ou recíprocas (fluxos simultâneos). A mensuração de uma externalidade é reconhecidamente difícil: para atribuir uma externalidade a um determinado fator de produção, sua mensuração requer, no mínimo, análises acuradas e comparações do produto marginal desse fator de produção, seja na empresa que gera, seja na empresa que recebe a externalidade (NATH, 1969; ERBER, 2008). Conclui-se que é praticamente impossível “precificar” uma externalidade via políticas públicas, visto que existem interdependências impossíveis de serem simuladas (ERBER, 2008).

A tentativa de internalizar, por parte das empresas, as externalidades cuja responsabilidade normalmente é atribuída ao governo é, em geral, problemática, pois gera um sistema de direitos e deveres negociáveis que é, *a priori*, uma decisão política que não pode ser deixada para o mercado – apesar de ser geralmente aceito que o governo desempenhe um papel na internalização dos custos externos (COASE, 1960; HEIJMAN, 2007).

De acordo com Erber (2008), a avaliação de uma externalidade surge a partir da análise das funções de bem-estar social dos indivíduos nas comunidades analisadas. A avaliação da externalidade passa, nesse sentido, pela questão da eficiência técnica, da equidade, da difusão de conhecimentos técnicos, de treinamento das pessoas, etc. Segundo o autor,

A presença de externalidades, qualquer que seja sua origem, identifica uma “falha de mercado”. A avaliação dessa falha depende, porém, de uma função de bem-estar social específica. Boa parte da literatura econômica convencional avalia as falhas de mercado valendo-se da noção de “ótimo de Pareto”, subscrevendo, implícita ou explicitamente, os axiomas éticos que lastreiam essa percepção de ótimo, notadamente a primazia do indivíduo (ERBER, 2008, p. 15).

Este é exatamente o ponto que fundamenta o argumento desta dissertação de que, *por meio do planejamento e das condicionalidades na política de incentivos fiscais, pode-se buscar potencializar as externalidades que levarão ao desenvolvimento local*. A decisão política de estimular a instalação e a criação de várias empresas em um mesmo local figura notoriamente como o fundamento geral das políticas de incentivos fiscais: gerar empregos e reduzir as desigualdades são as bandeiras dos governos. As externalidades positivas dessas proximidades, conforme visto, são meios pelos quais se estabelecem as condições necessárias para o desenvolvimento local – e vão muito além da mera geração de empregos.

Para analisar o papel da política de incentivos fiscais no desenvolvimento local, conforme proposto, faz-se importante analisar, portanto, os *propósitos das políticas de incentivo fiscal identificadas, o cenário político local, a forma de planejamento local dessas políticas, o controle governamental em relação aos objetivos contemplados pelos incentivos* e identificar seus *efeitos no que tange às externalidades marshallianas, schumpeterianas, jacobianas e transacionais*. No próximo capítulo, serão dados detalhes das principais políticas de incentivos fiscais em Montes Claros/MG, para que seja possível analisar aspectos formais das construções legais e políticas relacionadas ao tema, de modo que seja possível, no momento da análise, confrontar esses aspectos com os apontamentos teóricos até então feitos.

## 4 CONTEXTO DA PESQUISA: INCENTIVOS FISCAIS EM MONTES CLAROS/MG

### 4.1 O uso histórico de Incentivos Fiscais na região Nordeste.

Conforme Ferreira *et al.* (1979), o problema do crescimento econômico regional no Brasil, a partir da década de 1950, 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, a obtenção de taxas elevadas de crescimento do produto interno ao mesmo passo que implementava 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 numa absorção insuficiente da mão-de-obra disponível (FERREIRA *et al.*, 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 art. 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 inserido na Constituição de 1946 (art. 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 área<sup>15</sup> de 1.800.555,6 Km<sup>2</sup>.

---

<sup>15</sup> Informação coletada junto à SUDENE. Site: <http://www.sudene.gov.br/areas-de-interesses-especificos>, acessado em 02/12/2013.

Historicamente, no Brasil, as aplicações eram feitas através de Agências de Incentivo à atividade econômica (SUDAM, SUDENE) e de fundos de investimentos específicos (FINAM, FINOR E 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 nível de dependência externa.

Em 1956, no governo desenvolvimentista de Juscelino Kubitscheck, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que tinha com 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 acima 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 implementando as diretrizes gerais econômicas propostas na criação da SUDENE.

Assim, em 15 de Dezembro de 1959, através da Lei 3.692, foi aprovada pelo Congresso Nacional a criação da SUDENE, como um organismo planejador e coordenador da nova política regional, compreendida conforme artigo 1º da referida lei, pelos Estados do Nordeste. Por adendo de seu parágrafo 2º, também a região do Norte de Minas Gerais foi incluída no Polígono das Secas. Dois anos depois, juntamente com seu primeiro plano estratégico, foram instituídos os incentivos que se tornaram, praticamente, o centro de toda a política regional.

A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em sua formação original, era uma autarquia federal de desenvolvimento regional criada na Lei nº 3.692/59 e vinculada ao Ministério do Interior. Seu objetivo eram estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste, administrar os incentivos financeiros e fiscais, coordenar as ações do Governo Federal de combate às calamidades públicas do Nordeste, entre outras medidas de apoio.

Nesse sentido, o governo brasileiro fixou, a partir de 1964, uma filosofia de planejamento e, em função 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 diminuição de índices inflacionários, à diminuição da dependência externa com a diminuição do déficit da balança de pagamentos e o aumento do Produto Nacional Bruto (SILVA, 1978).

Segundo Silva (1978), foi em busca desses objetivos que a avaliação do desempenho da economia brasileira e suas perspectivas de seu desenvolvimento em médio e em longo prazo induziram a formulação de um elenco de objetivos derivados, buscando, essencialmente:

- a) O desenvolvimento dos setores de base e, com novas ênfases, particularmente da indústria de bens de capital, da indústria eletrônica de base e da área de insumos básicos;
- b) A abertura de novos campos de exportação de manufaturados, com maior complexidade tecnológica, em complemento as exportações de indústrias tradicionais;
- c) O maior impulso ao desenvolvimento tecnológico industrial, inclusive com a preocupação de evitar dispêndios excessivos nos pagamentos por tecnologia;
- d) O impulso ao desenvolvimento da indústria de alimentos, com continuação do esforço de modernização e reorganização de certas indústrias tradicionais.
- e) A atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento, evitando-se a tendência de concentração industrial em poucas áreas metropolitanas, e
- f) O estímulo à agricultura e pecuária nacional, a fim de que o setor possa assumir lugar de destaque no processo de desenvolvimento brasileiro. (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, através do orçamento. O segundo era a renúncia

à arrecadação de tributos e taxas objetivando a aceleração e o desenvolvimento de setores estratégicos ou regiões emergentes.

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. Conforme o autor, toda renúncia do Estado era sempre vinculada à realização pelo beneficiário de determinada atividade, em função da qual existia o benefício – pois o objetivo era integrar o país – e poderia assumir qualquer uma das seguintes formas:

- As *isenções* eram caracterizadas pela renúncia à arrecadação de certos e determinados tributos, objetivando tanto estimular quanto atrair investimentos para áreas e setores considerados prioritários para o processo de desenvolvimento;
- O *abatimento* estava vinculado a duas premissas, uma de fundo social e outra de fundo econômico. A premissa de fundo social estava associada à necessidade de dar ao contribuinte maior poder aquisitivo para o atendimento de suas necessidades imediatas, enquanto a premissa de fundo econômico estava vinculada a induzir o contribuinte a proceder investimentos em atividades consideradas de interesse para o desenvolvimento.
- A *depreciação acelerada* se constituía como uma maneira eficiente e eficaz de elevado efeito multiplicador para a economia no seu macro aspecto de desenvolvimento, e geralmente era utilizada através da política de incentivos fiscais quando o Governo procurava atingir metas relacionadas ao crescimento dos níveis de produção e a melhoria dos níveis de produtividade do sistema econômico, a partir da promoção de um constante aperfeiçoamento tecnológico e a ampliação e diversificação da produção.
- As *reduções* possuíam por objetivo estimular as atividades econômicas, pois eram uma forma de renúncia à arrecadação, ativando certas atividades econômicas para as quais a iniciativa privada precisava de um apoio adicional do Estado.
- As *deduções* eram outra forma de renúncia à arrecadação, mas com um aspecto muito importante referente à realocação de poupanças, pois o sistema vinculava o benefício derivado da dedução, aplicado pelo beneficiário do favor fiscal, em investimentos em áreas e setores considerados prioritários para o processo de desenvolvimento econômico.
- O *crédito fiscal* era o mais complexo e talvez o mais eficiente no sentido de aumentar quantitativa e qualitativamente as exportações, diversificar as exportações, ampliar, modernizar e diversificar o mercado interno. O sistema de créditos fiscais foi instituído com o objetivo de permitir a rápida expansão das relações de trocas internacionais, e

permitia ao produto brasileiro competir em condições de igualdade com seus concorrentes no mercado internacional, pois dava ao produtor o gozo de um elenco de benefícios e vantagens, além das de ordem fiscal, as de fundos creditícios, a fim de que ele pudesse projetar suas atividades produtivas em escalas compatíveis com as demandas interna e externa.

- Por fim, a *colaboração financeira* era a aplicação de recursos resultantes da dedução do Imposto de renda, como forma de renúncia à arrecadação em favor de pessoas físicas e jurídicas residentes no país, desde que o valor do benefício fiscal concedido fosse aplicado pelo beneficiário em áreas e setores considerados prioritários e de interesse para o desenvolvimento nacional (SILVA, 1978).

As maiores críticas relacionadas à SUDENE, ao tempo de sua extinção<sup>16</sup>, 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, que era 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 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.

Conforme os relatórios da SUDENE (2014), a criação da ADENE não foi suficiente para levar adiante a política de desenvolvimento que havia sido iniciada pela SUDENE, e sofreu severa rejeição da sociedade, o que abriu espaço para a discussão de propostas alternativas quanto à política de desenvolvimento regional a ser adotada pelo Governo brasileiro. A proposta da recriação e reconfiguração da SUDENE foi retomada em 2007, no Governo Lula, e continua até os dias atuais.

Uma nova SUDENE foi criada pela Lei Complementar nº 125/2007, em decorrência da grande mobilização das forças sociais, políticas e econômicas das regiões interessadas contra a atuação da ADENE, e em decorrência também da necessidade de criação de uma nova instituição de

---

<sup>16</sup> Notícia publicada originalmente na Folha de S. Paulo em dezembro de 1999. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz06099902.htm>, acessado em março de 2014.

desenvolvimento regional legalmente aparelhada e administrativamente dotada de organização e recursos para seguir adiante com as ações de desenvolvimento regional.

O Governo Federal, então, constituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) presidido e tecnicamente coordenado pelo Ministério da Integração Nacional – MI que, após seis meses de atividades, elaborou o projeto de Lei para a criação da nova autarquia que foi encaminhado à apreciação do Congresso Nacional. A natureza jurídica da Nova SUDENE, segundo a lei que a trouxe de volta ao cenário político e administrativo brasileiro, é a de órgão de natureza autárquica especial, administrativa e financeiramente autônoma, integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, com sede na cidade de Recife-PE e é vinculada ao Ministério da Integração Nacional (art.1º da LC 127/2007).

#### **4.2 Incentivos Federais Contemporâneos**

A SUDENE reformulada, segundo o artigo 5º da Lei Complementar nº 125/2007, possui três principais instrumentos de ação para o desenvolvimento: O Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE; o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE. Mas também são considerados instrumentos complementares da Autarquia, segundo os incisos VIII e IX do artigo 4º da mesma lei, a articulação e apoio complementar a iniciativas específicas de desenvolvimento sustentável, a administração dos incentivos e benefícios fiscais e financeiros regionais. Cada um desses instrumentos possui suas peculiaridades, conforme se segue:

- *O Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE)* possui o escopo de fornecer orientações para os processos de gestão e operação dos demais instrumentos de ação. O processo de formulação, monitoramento, avaliação anual do PRDNE é tecnicamente conduzido pela SUDENE sob a supervisão do Ministério da Integração. Segundo o art. 13 da Lei Complementar 125/2007, serão implementados sucessivos Planos Operativos de periodicidade anual, que compreenderão, pelo menos, avaliações recentes de diretrizes, prioridades e programações relativas ao FNE, FDNE e Incentivos Regionais, destacando o estágio da execução dos respectivos projetos, programações finalísticas contidas do orçamento do Ministério da Integração e órgãos vinculados e conjuntos de programas, iniciativas e projetos estratégicos para o desenvolvimento regional.

- O *Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)* tem suas origens na Lei nº 7.827/89 que foi alterada pela Lei Complementar nº 125/2007, e se direciona à concessão de financiamentos em condições especiais a empresas de micro, pequeno e médio portes, que aportem contribuição relevante ao desenvolvimento da região, criando novas oportunidades de trabalho e ampliando a distribuição de renda. É o Conselho Deliberativo da SUDENE que gerencia o Fundo, especialmente no que concerne à sua adequação às metas e prioridades anuais. A operação do Fundo, todavia, é realizada pelo Banco do Nordeste do Brasil de acordo com as normas do Banco Central e Ministério da Fazenda.
- O *Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)* visa assegurar os recursos para a realização de investimentos em infraestrutura e serviços, assim como iniciativas empreendedoras com grande capacidade de criação de novos negócios e atividades produtivas em sua área de atuação. É importante ressaltar que empreendimentos decorrentes dos projetos implantados com o financiamento do FDNE também podem receber benefícios concernentes aos incentivos especiais, o que lhes abre a oportunidade de aumento da produtividade e competitividade nos mercados de atuação.
- As *medidas de articulação e apoio complementar a iniciativas específicas de desenvolvimento sustentável* ocorrem mediante convênios ou acordos de cooperação técnica com instituições e entidades públicas ou privadas que estejam desenvolvendo atividades similares e que tenham interesses convergentes, programas, ações ou projetos direcionados para a ampliação e fortalecimento das estruturas produtivas e da infraestrutura física de apoio, para a capacitação para o empreendedorismo, gestão empresarial e atividades produtivas e para a organização e disponibilização de informações e dados confiáveis sobre as condições físicas do meio ambiente.
- Por fim, os *incentivos especiais* se concretizam mediante a ampliação e aumento da produtividade do trabalho e mediante o progresso na questão da distribuição de renda nos setores e áreas beneficiadas, em decorrência de medidas de implantação, ampliação, diversificação ou modernização de empreendimentos produtivos que se habilitarem para seu usufruto (SUDENE, 2014).

Os incentivos e benefícios fiscais se incluem nesta última categoria e são geridos pela SUDENE. Possuem como fonte a redução de imposto sobre a renda e adicionais não

restituíveis, calculado com base no lucro da exploração da atividade econômica, e destinam-se às pessoas jurídicas que são titulares de projetos que visam à implantação, modernização, ampliação ou diversificação de empreendimentos (SUDENE, 2014).

Para os fins da aplicação das isenções vistas até então, o conceito de implantação é aquele referente à implantação de uma nova unidade produtora no mercado; diversificação é aquele que introduz novas linhas de produção para novos produtos ou serviços; ampliação é aquele referente ao aumento da capacidade real instalada do empreendimento, e modernização é aquele que introduz novas tecnologias, métodos ou meios de produção, modernizando o processo produtivo de um empreendimento (BRASIL, 2002).

De acordo com o art. 2º do Decreto 4123/2002, são considerados prioritários para fins dos benefícios, os empreendimentos nos setores de infraestrutura, de turismo, de agroindústria, de agricultura irrigada, da indústria extrativa de minerais metálicos, da eletroeletrônica, da indústria de componentes (microeletrônica) e da indústria de transformação, que compreende os setores têxtil, de artigos do vestuário, couros e peles, calçados de couro e de plástico e seus componentes; produtos farmacêuticos, considerados os farmoquímicos e medicamentos para uso humano; fabricação de máquinas e equipamentos (exclusive armas, munições e equipamentos bélicos), considerados os de uso geral, para a fabricação de máquinas-ferramenta e fabricação de outras máquinas e equipamentos de uso específico; minerais não-metálicos, metalurgia, siderurgia e mecânico; químicos (exclusive de explosivos) e petroquímico, materiais plásticos, inclusive produção de petróleo e seus derivados; de celulose e papel, desde que integrados a projetos de reflorestamento; de pastas de papel e papelão; material de transporte; madeira, móveis e artefatos de madeira, e alimentos.

A seguir, são apresentados os tipos de incentivos especiais previstos, que fazem parte do cenário do município analisado, e que são elementos constituídos do plano central de desenvolvimento no Nordeste, que visa, principalmente, a modernização dos meios de produção e o desenvolvimento de determinados setores na economia da região.

#### **4.2.1 Isenções do IRPJ (Programa de Inclusão Digital)**

A isenção do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas se destina a empresas titulares de projetos de implantação, modernização, ampliação ou diversificação de empreendimentos,

protocolizados até 31/12/2018. O incentivo se constitui da isenção do imposto, inclusive de adicionais não-restituíveis, pelo prazo de 10 (dez) anos para as atividades de fabricação de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos baseados em tecnologia digital, voltados para o programa de inclusão digital.

Para estar apta a receber o benefício, a unidade produtora do objeto de incentivo deve estar localizada e em operação na área de atuação da SUDENE; as atividades do empreendimento devem pertencer aos setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional e deverão ser limitadas à fabricação de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos, baseados em tecnologia digital, voltados para o programa de inclusão digital. A pessoa jurídica titular também deve ser optante da tributação com base no lucro real, para efeito de fruição do benefício (SUDENE, 2014).

#### **4.2.2 Reduções de 75% do IRPJ para novos empreendimentos**

A redução de 75% do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas se destina às demais pessoas jurídicas titulares de projetos de implantação, modernização, ampliação ou diversificação de empreendimentos que não os incluídos no programa de Inclusão Digital, que sejam protocolizados até 31/12/2018. O benefício se dá mediante redução de 75% (setenta e cinco por cento) do imposto, inclusive adicionais não-restituíveis, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Para ser candidata apta ao recebimento do benefício, a Pessoa Jurídica deve estar localizada e em operação na área de atuação da SUDENE; as atividades do empreendimento devem estar entre os setores da economia considerados como prioritários para o desenvolvimento regional, e a pessoa jurídica titular do empreendimento deve ser optante da tributação com base no lucro real (SUDENE, 2014).

#### **4.2.3 Reinvestimentos do IRPJ**

O Reinvestimento do IRPJ se destina a pessoas jurídicas com empreendimentos em operação na área de atuação da SUDENE, com o reinvestimento de 30% (trinta por cento) do imposto em projetos de modernização ou complementação de equipamento até o ano de 2018. As condicionantes para habilitação a benefício são as mesmas das modalidades anteriores.

A operacionalização do reinvestimento se dá quando a empresa tem seu projeto aprovado. A SUDENE emite uma ordem de liberação, autorizando o BNB a proceder a transferência imediata dos recursos depositados em conta vinculada, devidamente corrigidos, para a livre movimentação da pessoa jurídica beneficiária do incentivo. As empresas que recebem o benefício devem reaplicar os recursos do IRPJ, obrigatoriamente, em projetos na área de atuação da SUDENE e, exclusivamente, em máquinas e equipamentos cujas inversões poderão já ter sido realizadas no ano-base do exercício financeiro a que corresponder o depósito no BNB. A incorporação dos recursos liberados deve ser feita no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, cotados a partir do encerramento do exercício social em que houve a liberação pela SUDENE. A partir da realização do investimento com os recursos, a empresa deverá encaminhar à SUDENE cópia autenticada dos documentos referentes à operação, devidamente registrados no órgão competente ou exemplar do Diário Oficial onde tenham sido publicados aqueles documentos, nos casos em que a legislação demandar tal formalidade (SUDENE, 2014).

#### **4.2.4 Isenções do AFRMM**

A Isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) é direcionada a pessoas jurídicas cujos empreendimentos se implantarem, modernizarem, ampliarem ou diversificarem no Nordeste até 31 de dezembro de 2015, com a isenção do referido adicional. Como requisitos para o benefício, a unidade produtora deve apenas estar localizada na Região Nordeste do Brasil e o empreendimento deve ser considerado prioritário para o desenvolvimento regional (SUDENE, 2014).

#### **4.2.5 Depreciação Acelerada**

A depreciação acelerada é destinada àqueles que já são beneficiários do Incentivo Fiscal de Redução de 75% do IRPJ. O benefício se traduz em depreciação acelerada incentivada de bens adquiridos, para efeito de cálculo do imposto de renda e no desconto dos créditos da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins. Para ser beneficiária do benefício, a empresa deve cumprir todos os requisitos do benefício referente à redução de 75% do IRPJ e a unidade produtora do empreendimento deve estar localizada em microrregiões menos desenvolvidas na área de atuação da SUDENE.

A fruição do incentivo, necessariamente, fica condicionada ao gozo do benefício da redução do IRPJ, e o direito ao desconto ocorrerá no prazo de 12 (doze) meses, contados da aquisição dos créditos da Contribuição para PIS/PAEEP e da Cofins. O direito ao desconto se aplica às máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos e destinados à incorporação do ativo imobilizado da empresa. A depreciação acelerada consiste na depreciação integral no mesmo ano da aquisição ou até o 4º (quarto) ano subsequente à aquisição (SUDENE, 2014).

Percebe-se que, de forma ampla a partir da leitura dos dispositivos legais e da prescrição normativa, que os incentivos federais possuem feições genéricas e visam beneficiar certas áreas prioritárias, mas não há planejamento ou projeto de desenvolvimento que aproveite as potencialidades locais, cabendo ao mercado o ajuste dos empreendimentos incentivados. No município esse traço também se faz presente, como se verá a seguir.

#### **4.3 Incentivos Fiscais Municipais em Montes Claros/MG.**

No município de Montes Claros/MG, a concessão de incentivos fiscais é regulamentada pela Lei Complementar nº 04 de 07 de Dezembro de 2005 (Código Tributário Municipal) e pelo Decreto nº 2.283 de 26 de Outubro de 2006. De acordo com o art. 4º do referido decreto, os incentivos estão destinados ao fomento do desenvolvimento econômico-social, consistindo na doação e subsídio para aquisição de área de terreno, na isenção parcial ou integral do IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana -, do ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis -, ou do ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - e na isenção de Taxas, Contribuições e Preços Públicos.

Todas as decisões relevantes de incentivo fiscal no município devem passar pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social, composto por um representante de cada um das seguintes entidades: **a)** Associação Comercial e Industrial de Montes Claros - ACI; **b)** Câmara dos Dirigentes Lojistas - CDL; **c)** Câmara Municipal de Montes Claros; **d)** Central Única dos Trabalhadores - CUT/Seção Montes Claros; **e)** Federação das Indústrias de Minas Gerais/Regional Norte – FIEMG/Norte; **f)** Federação dos Trabalhadores da Agricultura de Minas Gerais/Norte; **g)** Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento; **h)** Secretaria Municipal de Fazenda; **i)** Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo; **j)** Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, e **k)** Sociedade Rural de Montes Claros.

São atribuições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social: **a)** deliberar sobre a concessão dos incentivos fiscais; **b)** solicitar fiscalização de cumprimento das condições exigidas para outorga dos incentivos; **c)** deliberar sobre a prorrogação, suspensão ou o cancelamento dos incentivos; **d)** deliberar sobre os prazos de inspeção dos compromissos assumidos pela beneficiária dos incentivos; **e)** fixar o prazo para o cumprimento ou comprovação do atendimento dos requisitos para concessão dos incentivos; **f)** apresentar ao Executivo Municipal sugestões de políticas públicas e incentivos importantes para fomentar o desenvolvimento econômico e social do Município.

É condição imprescindível à outorga dos incentivos de qualquer natureza na cidade de Montes Claros/MG, cumulativamente, que a empresa requerente atenda às seguintes condições: **a)** a geração de mais de 50 (cinquenta) empregos diretos de forma imediata ou gradativa; **b)** o cumprimento do prazo de permanência da empresa no Município, conforme deliberação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Industrial; **c)** a obediência à legislação municipal, especialmente às normas de proteção do meio ambiente, e **d)** a comprovação de regularidade com a previdência social (art. 4º, § 2º Dec. 2.283/06).

Em relação aos incentivos em espécie, para a concessão do *incentivo à instalação de novas empresas*, é necessário que a Pessoa Jurídica beneficiária não tenha atuado no Município até 31/12/2004; que não seja oriunda de fusão, cisão, incorporação, desmembramento de sociedade ou qualquer outra transformação societária, ou constituída por pessoas interpostas; e que não ofereça embaraços à fiscalização municipal.

O incentivo consiste na isenção integral ou parcial de tributos municipais pelo prazo de até 10 (dez) anos, uma vez atendidas algumas condições: **a)** seja observado o compromisso de geração e manutenção, de forma imediata ou gradativa, de no mínimo 50 (cinquenta) empregos diretos; **b)** seja observado o compromisso de geração e manutenção imediata de, no mínimo 50 (cinquenta) empregos diretos, sendo estes elevados para 100 (cem) no espaço de 01 (um) ano, resguardado ao portador de deficiência física o direito de participação em, pelo menos, 4% (quatro por cento) das vagas ofertadas, a partir da instalação do empreendimento; **c)** seja instituído um prazo mínimo de permanência da empresa na cidade, e **d)** a empresa cumpra regularmente as normas municipais, mormente quanto às normas ambientais.

A prefeitura é autorizada, mediante a Lei nº 2.300/95, *a adquirir e/ou fazer doações de terrenos*, assim como subsidiar ou participar de aquisição deles, de comum acordo com as indústrias que forem implantadas no município. Para usufruir desse incentivo, há a necessidade, segundo o art. 6º dessa lei, de geração de 100 (cem) novos empregos diretos, pelo menos, com absorção mínima de 80% de mão-de-obra local. É preciso, ainda, que seja uma indústria de relevante interesse econômico e social, e que não haja qualquer tipo de dano ao meio ambiente, em especial aos mananciais fluviais.

Para os incentivos *de isenção do IPTU, do ITBI, do ISSQN e das taxas municipais*, há um sistema de pontuação e percentuais definidos em lei para tal. Esse sistema de pontuação privilegia, principalmente, quatro fatores: a geração de empregos diretos, o estímulo à contratação de pessoas de até 26 anos de idade em primeiro emprego, o estímulo à contratação de pessoas carecedoras de necessidades especiais e o incentivo conforme o aporte de recursos. Na hipótese do IPTU, o incentivo é extensivo ao imóvel utilizado nas instalações da empresa, ainda que na condição de locatária ou possuidora a qualquer título, desde que ali se evidencie o exercício de atividades da empresa. Os incentivos têm vigência de até 10 (dez) anos, a partir da decisão de outorga do benefício (DECRETO 2.283/2006).

Em relação ao incentivo especial às empresas de tecnologia ou estratégicas, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social poderá outorgar acréscimos de incentivos e tratamento diferenciado na aplicação de incentivo de doação de terrenos, como um instrumento de estímulo às empresas que se enquadrem nas seguintes linhas de ação: a) *quando estratégicas*, se forem empresas de semicondutores, softwares, bens de capital ou fármacos e medicamentos, e b) *se atividades portadoras do futuro*, se se tratar de empresa de biotecnologia, nanotecnologia e biomassa ou energia renovável.

Além dos incentivos gerenciados pela SUDENE previamente vistos e dos incentivos concedidos diretamente pela prefeitura municipal, o município conta ainda com a atuação proativa do banco do Nordeste – BNB, que oferece linhas de crédito específicas, como, por exemplo, o cresceNordeste, o Crediamigo, o Finor e o reinvestimento. Além do BNB, o comércio, os pequenos e médios empresários e o setor rural da região contam com suporte financeiro oferecido pelas Cooperativas de Crédito dos Comerciantes de Montes Claros (CREDIMONTES), pela Cooperativa de Crédito do Norte de Minas Ltda. (CREDINOR), e pela Cooperativa de Crédito dos Pequenos Empresários, Microempresários e Microempreendedores

do Norte de Minas Ltda. (CREDINOSSO). Todas são instituições idealizadas e mantidas por empresários locais.

Por parte do Governo Estadual, a região encontra-se apta a pleitear e receber incentivos a novos investimentos, tais como o Geraminas, na linha de crédito para capital de giro e expansão, e o BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais –, que disponibiliza crédito para a indústria e comércio nos municípios mineiros.

Percebe-se que a prefeitura opta por uma legislação que autoriza a concessão de incentivos fiscais conforme a quantidade de empregos criados. A deliberação sobre a concessão dos incentivos passa por um conselho de cidadãos e instituições, que possuem uma série de responsabilidades relacionadas ao desenvolvimento econômico da cidade. A compreensão de como se dá essa dinâmica entre cidadãos e incentivos federais e municipais é importante para compreender a própria dinâmica de desenvolvimento do município. Muito pouco se vê na legislação municipal relacionado a outras prioridades que não a geração de empregos – as externalidades são deixadas de lado em função do mero efeito imediato das concessões.

No próximo capítulo, será exposto o percurso metodológico da presente pesquisa e serão indicados os materiais e métodos utilizados para responder aos problemas de pesquisa propostos, bem como atender aos objetivos levantados para a presente dissertação.

## 5 PERCURSO METODOLÓGICO

O presente trabalho buscou analisar a adequação da política de concessão de incentivos fiscais à abordagem contemporânea de desenvolvimento local no contexto de Montes Claros/MG. Para responder ao problema de pesquisa, a formação do trabalho ocorreu em diferentes momentos. A primeira etapa foi uma das mais importantes, que foi a formação das referências teóricas e de casos anteriores, visto que essa construção anterior à condução de qualquer coleta de dados é um ponto da diferença entre os estudos de caso e os métodos relacionados, como a etnografia e a “*grounded theory*”. Isso é essencial para o desenvolvimento ou teste da teoria, que molda a visão do pesquisador e o orienta na análise do caso (YIN, 2010). Para responder ao questionamento trazido pelo problema de pesquisa, 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, delineado por Gil (2010) como uma modalidade de pesquisa amplamente utilizada nas ciências por permitir um estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira a tornar possível seu amplo e detalhado conhecimento. Dessa forma, seguindo a tipologia de estudos de casos apresentada por Yin (2010), a presente pesquisa buscou seguir o formato de um estudo de caso com enfoque holístico que envolve os efeitos advindos de políticas públicas de concessão de benefícios e incentivos para grandes indústrias em um município específico. Com o intuito de respaldar a confiabilidade da pesquisa, apresentam-se alguns breves delineamentos teóricos e práticos acerca do estudo de caso, as estratégias utilizadas nesta pesquisa e seus procedimentos de coleta, de tratamento e de análise dos dados para a confecção final da dissertação.

### 5.1 O Método de Pesquisa: Estudo de Caso

Para Gil (2010), o estudo de caso torna possível a inserção em uma realidade social que não é possível mediante o típico levantamento amostral cumulado com avaliações quantitativas. Essa é a mesma posição de Martins (2008), que entende que o trabalho de campo, no estudo de caso, deverá ser precedido por um detalhado planejamento, a partir de ensinamentos advindos do referencial teórico e das características singulares do caso. Ainda segundo o autor, em um estudo de caso, as análises e reflexões ocorrem ao longo da pesquisa, em diferentes momentos (levantamento das informações, dados, evidências, etc.).

Conforme explica Yin (2010), a metodologia do estudo de caso é válida em situações em que as questões a serem respondidas são do tipo “como?” ou “por quê?”, quando o pesquisador tem pouco poder de influência ou de controle sobre eventos e situações nas quais o foco se encontra em fenômenos complexos e atuais, inseridos na realidade vivida por diferentes atores sociais. Segundo o autor, essas questões são ideais para o estudo de caso porque lidam com vínculos operacionais que necessitam de um tratamento contextualizado.

Método	Forma de Questão	Exige Controle dos Eventos Comportamentais?	Enfoca Eventos Contemporâneos?
Análise de Dados Secundários	Quem, o quê, onde, quantos, quanto?	Não	Sim / Não
Pesquisa Histórica	Como, por quê?	Não	Não
Estudo de Caso	Como, por quê?	Não	Sim

**FIGURA 03:** Situações relevantes para diferentes métodos de pesquisa.

**Fonte:** Adaptado de YIN, Robert K. (2010), p. 29.

Ainda segundo Yin (2010), o estudo de caso é uma investigação empírica que leva a investigações de fenômenos contemporâneos em profundidade, especialmente quando há pouca inteligibilidade na compreensão de processos em razão da complexidade social nas quais estes se manifestam. Assim, a metodologia é aplicável em várias situações – sucesso ou fracasso –, pressupondo a existência de uma teoria prévia testada ao longo da investigação e admitindo, em outros casos, a construção de uma teoria a partir dos achados da pesquisa realizada.

Apontam-se as cinco justificativas indicadas por Yin (2010) para se utilizar este método: **a)** de que esses tipos de pesquisa são viáveis quando o caso representa uma situação decisiva para testar uma teoria bem formulada, seja para confirmá-la, seja para refutá-la ou para estendê-la; **b)** quando o caso representa uma situação rara ou extrema, o que é mais comum na psicologia clínica; **c)** quando o caso é representativo ou típico, retratando a realidade de diferentes contextos caracterizados por circunstâncias semelhantes; **d)** quando o caso se mostra revelador a partir da possibilidade de observação de um fenômeno anteriormente inacessível à investigação científica, e **e)** quando o estudo de caso único é longitudinal, utilizado como introdução a um estudo mais apurado. Por se tratar de um caso representativo, opta-se, na presente pesquisa, pela justificativa “c”.

## 5.2 Opção pelo Caso Único e Coleta de Dados

De acordo com Yin (2010), existem quatro tipos de estudo de caso possíveis, que se articulam em uma matriz 2x2: o caso único com enfoque holístico, o caso único com enfoque integrado e os casos múltiplos com os mesmos enfoques. Como já referido ao longo do trabalho, a presente pesquisa constitui um estudo de caso em um único município e busca identificar diferentes interpretações dos efeitos da política pelos seus beneficiários no desenvolvimento local de Montes Claros/MG. Como no presente caso a avaliação da política envolve um grande número de projetos de incentivo, consideram-se estes as unidades integradas.

Segundo Yin (2010), a seleção de unidades de análise é uma consequência de questões de pesquisa primárias bem delimitadas. Assim, as questões devem levar ao favorecimento de determinadas unidades de análise de modo a evitar que o trabalho fique muito abrangente ou muito vago. *É importante frisar que a Unidade Primária de Análise é a Política de Concessão de Benefícios às Indústrias no Município de Montes Claros.* Contudo, para o devido tratamento do tema, ficou definido que as subunidades de análise (grupos de interesse) serão o governo, os beneficiários diretos (indústrias) e Entidades Intermediárias (Beneficiários Indiretos), sendo definido o escopo de contribuição de cada uma das unidades de observação e as formas de coletas de dados, mantendo-se a distinção entre o fenômeno e o contexto.

QUADRO 02 – Demonstrativo de entrevistas realizadas

<b>Categoria de Entrevistados</b>	<b>Quantidade de Entrevistados</b>	<b>Duração das Entrevistas (Horas)</b>
Entidades Intermediárias	18	13:00:00
Empresas Beneficiadas	27	18:00:00
Governo Local	15	12:00:00
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>43:00:00</b>

**Fonte:** Elaboração própria, 2015.

O grupo de *entidades intermediárias* é composto por representantes das seguintes instituições: 06 entidades ou associações civis de fomento ao desenvolvimento, 07 instituições de ensino e 05 sindicatos de trabalhadores locais. O grupo de *empresas beneficiadas* é composto por 07 representantes de indústrias de grande porte (mais de 500 Empregados), 09 representantes de indústrias de médio porte (de 100 a 499 empregados) e por 11 representantes de médias empresas no setor de comércio e serviços local (de 100 a 499 empregados). Por fim, o grupo de

*autoridades políticas* é composto por representantes de 05 secretarias municipais, 06 vereadores locais, 02 representantes de instituições de apoio local (Conselho de Desenvolvimento Econômico de Montes Claros e Associação dos Municípios da Área Mineira da SUDENE) e 02 representantes de autarquias federais (SUDENE e Banco do Nordeste do Brasil).

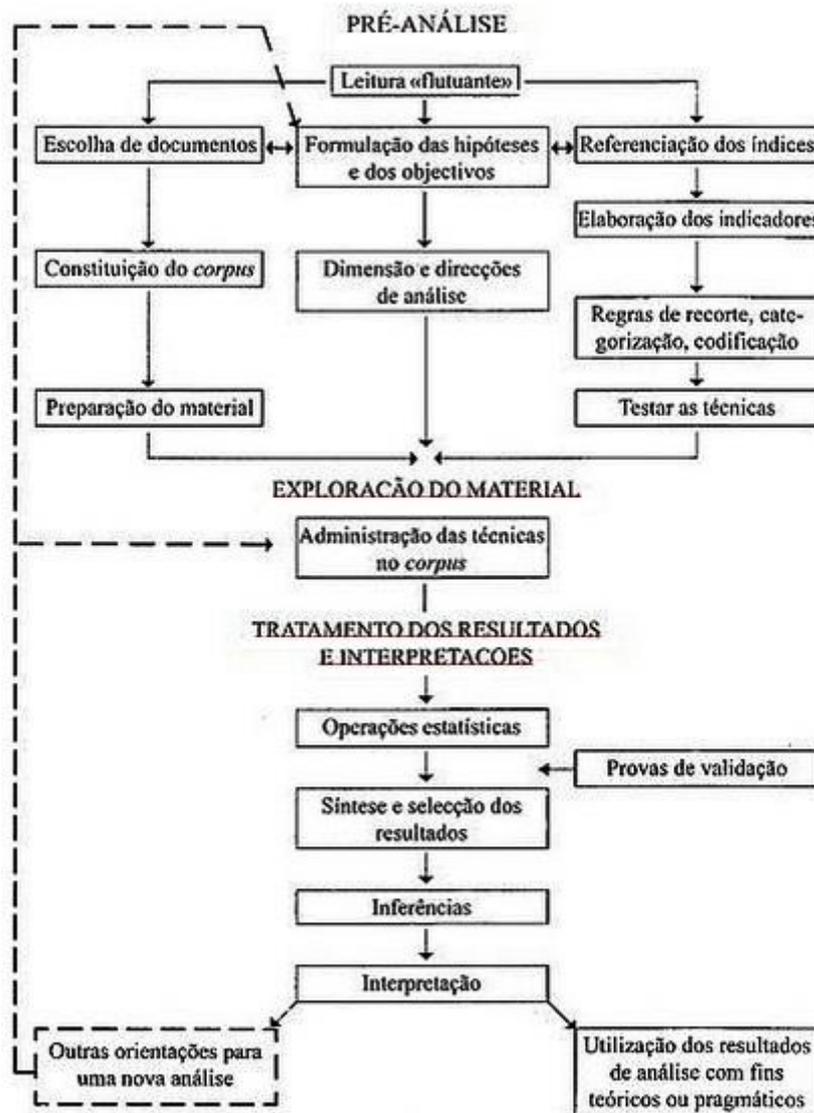
Para a coleta dos dados, utilizou-se a pesquisa de métodos mistos que, segundo Yin (2010), força os métodos a compartilharem as mesmas questões de pesquisa, a coletarem dados complementares e a conduzirem análises de contrapartida. Segundo o autor, esse tipo de pesquisa permite que sejam abordadas questões de pesquisa mais complexas e colem uma série mais rica e mais forte de evidências que no uso de métodos isolados.

Determinados tipos de estudo de caso integrados já representam uma forma de pesquisa de métodos mistos, visto que estudos dessa natureza contam com estratégias holísticas de coleta de dados para o estudo do caso principal, pois recorrem a levantamentos ou outras técnicas quantitativas e qualitativas sobre as subunidades integradas de análise (YIN, 2010).

Foram utilizadas entrevistas semiestruturadas que, de acordo com Flick (2002), são caracterizadas por ajuda metodológica, concretizada na aplicação de diversos tipos de questões utilizadas para reconstituir teorias implícitas do entrevistado acerca do assunto. Assim, diversos conteúdos foram tratados ao longo das entrevistas. O guia de perguntas foi caracterizado por perguntas abertas que nortearam a coleta e tratou sobre os efeitos da política pública estudada (Apêndice 01).

Para tratamento e análise dos dados, foi feita a análise de conteúdo, entendida como um conjunto de técnicas sistemáticas de análise que visa 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). Para o autor, o método consiste em três polos cronológicos. O primeiro é a pré-análise, o segundo é a exploração do material e o terceiro é o tratamento dos resultados, com inferência e interpretação. Serão confrontados, dessa forma, os discursos coletados e os dados oficiais obtidos, com o objetivo de compreender melhor as relações sociais estudadas. O esquema de desenvolvimento da análise está representada pela FIG.04.

Para Bardin (2008), a análise de conteúdo é útil tanto para fins exploratórios quanto aos de verificação, confirmando ou não hipóteses ou suposições, o que permite o tratamento de grandes quantidades de dados. Para Franco (2012), a análise de conteúdo requer que as descobertas tenham certa relevância teórica. Assim, um dado sobre o conteúdo deve ter sempre uma contrapartida em outro dado, e esse tipo de relação deve estar representada por alguma forma de teoria. Assim, toda análise de conteúdo pressupõe comparações contextuais.



**FIGURA 04:** Desenvolvimento da Análise de Conteúdo.

**Fonte:** BARDIN, 2008, p. 128

Como forma de obter resultados mais refinados acerca das informações coletadas, utilizou-se, para análise das transcrições das entrevistas e da sistematização dos dados coletados, o software

Atlas-ti 6.0, o que possibilitou o manuseio dos dados obtidos e a elaboração de esquemas empíricos que viabilizaram as análises apresentadas nesta dissertação.

### **5.3 Dificuldades e limitações da pesquisa**

As dificuldades e limitações da presente pesquisa estão relacionadas tanto à temática apresentada e seu conteúdo teórico quanto a questões operacionais. Em primeiro lugar, encontrar pontos de convergência entre os campos teóricos de desenvolvimento local e políticas de incentivo fiscal exigiu um exercício intelectual considerável, visto que os pontos que ligam os dois campos teóricos são sensíveis e tênues, apesar de, ao longo do trabalho, terem mostrado forte interligação e influência recíprocas.

As dificuldades operacionais da pesquisa estão relacionadas ao escasso tempo para desenvolvimento das análises e à dificuldade de encontrar, ao longo da pesquisa de campo, as pessoas responsáveis pelas empresas beneficiadas e os representantes do Poder Executivo. Após o trâmite da requisição documental, que levou aproximadamente um mês, obteve-se o acesso à documentação relacionada ao cadastro das empresas que recebiam incentivos fiscais no município.

Dessas empresas, muitas não foram encontradas e outras tantas já haviam fechado suas portas enquanto ainda se situavam no período de concessão dos incentivos. Outras não puderam ou não se dispuseram a participar, seja por seus princípios de governança corporativa, seja porque havia muitos procedimentos burocráticos para a liberação para entrevistas, ou, ainda, pela falta de interesse em contribuir para a temática da pesquisa, por razões não declaradas.

Cabe ainda a ressalva de que a parcialidade do pesquisador, que participou das entrevistas e, em alguns momentos, deu preferência a determinados assuntos ou preferiu não se aprofundar em outros, pode, em alguma medida, influenciar o resultado da análise, considerando o seu conhecimento prévio e o obtido ao longo da pesquisa. A seguir, apresentam-se os resultados do campo e suas análises, conforme a organização previamente proposta.

## 6 REVISITANDO A HISTÓRIA: MONTES CLAROS E OS INCENTIVOS FISCAIS

A maioria dos municípios brasileiros tem, em suas narrativas históricas, enredos de grandes conquistas, grandes explorações ou grandes disputas de interesses entre ícones políticos e figuras regionais tradicionais. Com o tempo, alguns fatos e ideias ficam obscurecidos, e muitos aspectos relacionados à evolução social e ao desenvolvimento de determinados lugares ficam em um segundo plano. Compreender a dinâmica de um determinado lugar é importante no que tange a qualquer estudo social, econômico ou político, visto que os fatos não se dão de forma isolada, desvinculados do contexto no qual se encontram.

A cidade de Montes Claros – MG, localizada no norte do Estado de Minas Gerais, mais conhecida como a “Princesa do Norte”, fundada em 1857, também é marcada pelo embelezamento da história. Segundo Brasil (1983), a história de toda a região do Norte de Minas possui como marco inicial as bandeiras, formadas por “homens destemidos, valentes e experimentados, como provaram ser” (p. 19). Segundo o autor, foram os bandeirantes Fernão Dias Pais, Matias Cardoso de Almeida e Antônio Gonçalves Figueira os pioneiros da descoberta geográfica da região (este último fundador da fazenda Montes Claros). Essas explorações se deram em função das jornadas de Espinosa-Navarro, que relataram a presença de esmeraldas na região do Norte da Província de Minas Gerais. Seduzidos pela promessa das riquezas minerais registradas nessas jornadas, esses bandeirantes se dedicaram, sem sucesso, ao encontro das pedras preciosas, e retornaram a São Paulo (BRASIL, 1983; COUTO; FONSECA, 2014).

Os momentos seguintes da história de Montes Claros são marcados, segundo Brasil (1983), pelo retorno dos bandeirantes Matias Cardoso e Antônio Gonçalves Figueira, incumbidos em 1691 da pacificação e escravização dos índios nas regiões do Rio Grande do Norte e do Ceará. Segundo o autor, esses bandeirantes entenderam por bem fixar uma base sólida às margens do Rio São Francisco, o que deu origem aos primeiros povoados e arraiais da região. Antônio Gonçalves Figueira, que obteve 700 escravos como espólio de guerra, fixou-se às margens do Rio Pardo, instalando ali um engenho de cana, e estendeu seus domínios à Jaíba e Olhos d’Água, obtendo, ainda, por alvará, uma sesmaria nas cabeceiras do Rio Verde, onde fundou a Fazenda Montes Claros. No local escolhido, conforme relata Brasil (1983), foram construídos casas e currais e erigida uma pequena capela de Nossa Senhora. Nessas terras, marcadas pela propensão da criação bovina, foram abertas estradas que ligavam o Sudeste ao Nordeste por rotas comerciais, que contribuíram para o crescimento local.

Os fatos mais importantes à época são relacionados ao desenvolvimento das rotas comerciais e de transações patrimoniais da Fazenda Montes Claros, visto que Figueira repassou a propriedade a seus filhos e retornou para São Paulo, e estes deram continuidade até a venda da fazenda algum tempo depois. Em 13 de Outubro de 1831, a Regência, por determinação do Imperador, sancionou a Lei da Assembleia Geral Legislativa, que elevava à categoria de Vila à Povoação de Formigas. Em 16 de Outubro de 1832 deu-se a primeira reunião da Câmara Municipal eleita e a instalação simultânea da Vila das Formigas. Em três de Julho de 1857, a Vila de Formigas tornou-se cidade, com o nome de Montes Claros (BRASIL, 1983).

Atualmente, o município possui um território 3.568,941 km<sup>2</sup> 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.

O objetivo do presente capítulo é resgatar a história de Montes Claros, verificando, a partir de dados e relatos dos atores sociais relevantes, o papel dos incentivos fiscais no processo de desenvolvimento do município. 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 histórico dos principais aspectos relacionados ao desenvolvimento da cidade e confrontá-los com os dados obtidos no campo para, assim, definir qual das abordagens de desenvolvimento exprimiria de forma mais adequada a realidade interpretada dos atores sociais entrevistados no município.

As respectivas dimensões adotadas para a análise da abordagem foram as menções feitas pelos entrevistados durante as pesquisas, que foram catalogadas conforme o tema que as abrange: fatores culturais, históricos e geográficos do município e a ação estatal para o desenvolvimento. Do total das entrevistas, houve 149 menções dos entrevistados relacionadas ao tema da presente análise. Uma vez as menções categorizadas, foi possível identificar as que tratam de mais de uma variável, como forma de averiguar as possíveis tendências de correlação subjetiva das variáveis analisadas nas falas dos entrevistados.

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, como 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. Esses dois argumentos propostos serão analisados a seguir, conforme os dados coletados.

### 6.1 O município, seus atributos e potencialidades econômicas

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, aspecto que foi intensificado pela chegada da Ferrovia no Norte de Minas em 1920 (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 do município no Norte de Minas:

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 EI1, 2015)

Montes Claros está localizada em uma região denominada pelo Governo Federal como Polígono das Secas, área<sup>17</sup> de 1.800.555,6 Km<sup>2</sup>, que inclui todos os Estados do Nordeste e a região Norte do Estado de Minas Gerais, tipicamente caracterizada pelas secas. Conforme pode-

<sup>17</sup> SUDENE. Site: <http://www.sudene.gov.br/areas-de-interesses-especificos>, acessado em 02/12/2013.

se perceber na FIG.05, 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 05:** Mapa de sistemas de transporte terrestre de Minas Gerais.  
**Fonte:** <http://www.brasil-turismo.com/minas-gerais/mapa-rodoviario.htm>, 2015.

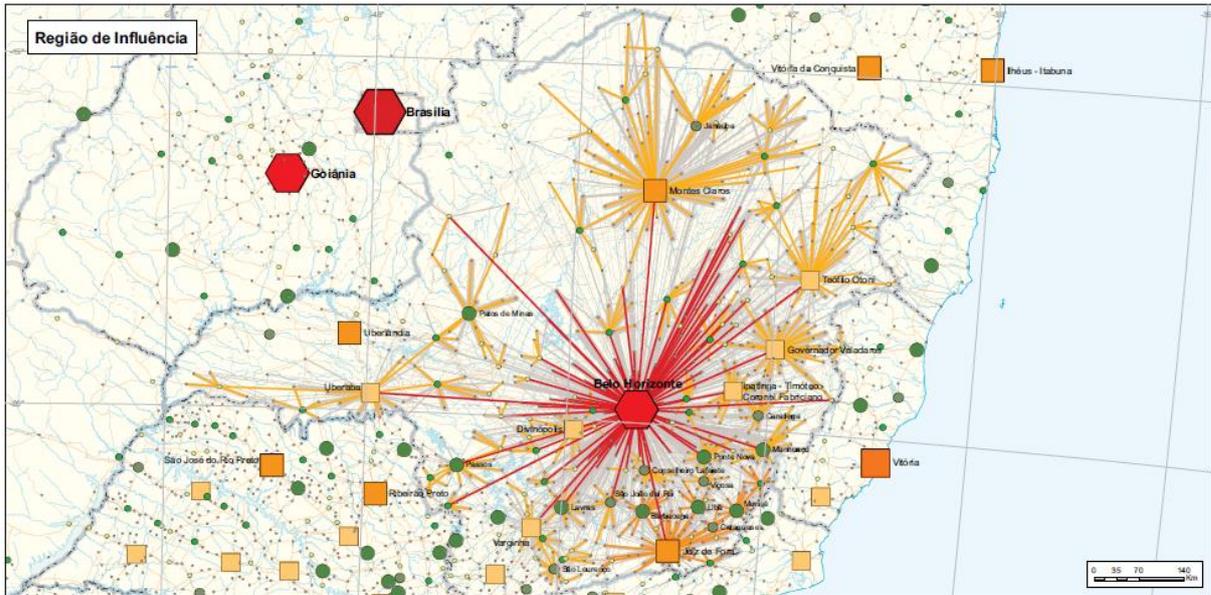
O Norte de Minas é a segunda região com os piores indicadores de desigualdade social do Estado de Minas Gerais (“perdendo” apenas para o Vale do Jequitinhonha). Montes Claros, nesse contexto, ocupa o espaço central de sua respectiva região e funciona, segundo a visão dos entrevistados, como polo e metrópole 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 um milhão e seiscentas pessoas, que se você pegar um milhão e seiscentas pessoas em um raio de 200 quilômetros aqui,*

que convergem para Montes Claros. Se você pensar; Salinas, Taiobeiras, Janaúba, Januária, Pirapora, Bocaiuva, as pessoas vem comprar aqui, as pessoas vem estudar aqui, as pessoas vem se tratar aqui. Isso é um fato simples de ser notado quando você chega à porta de um hospital, você vê aquela quantidade de ônibus, até do sul da Bahia! Então, pode até expandir um pouco o raio. 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; LEMOS, 2004; PEREIRA, 2007; FRANÇA, 2007, entre outros). A extensão territorial que sofre influência do município pode ser percebida na FIG.06. 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 06:** Região de Influência de Belo Horizonte

Fonte: IBGE, 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. Contudo, as únicas “vocações naturais” que parecem ser consensuais entre as instituições intermediárias e as autoridades políticas estão relacionadas ao comércio, especialmente no que tange à distribuição logística e à prestação de serviços:

*Montes Claros é uma cidade polo no Norte de Minas, é a capital do Norte. Converge 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 trinta mil estudantes estudando em Montes Claros, e atrai isso com muita facilidade. São várias faculdades e universidades (...). Nós temos de divulgar isso mais, ter locais na cidade para informar isso para a população e para os visitantes. Duplicar nossa área de espaço no aeroporto e os voos, a demanda aumentou muito, e 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 muito perto de São Paulo, de repente a indústria está a 200 quilômetros de distância. E depois, lá você fraciona as cargas segundo os pedidos e tal, e manda né? Eu acho que eles poderiam estar aqui! Eu acho que aqui tem uma vocação para logística e distribuição fantástica! (ENTREVISTADO AM3, 2015)

Pesquisas como as de França (2007) e de Pereira (2007) indicam outras potencialidades econômicas relacionadas às atividades econômicas na cidade 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 que 22,98% são provenientes da atividade econômica industrial e apenas 3,09% advêm da atividade agropecuária (IBGE, 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, historicamente, surgiu para servir como ponto de comércio e descanso para rotas comerciais, ainda é visto como ponto de comércio e serviços.

## **6.2 Os incentivos fiscais, o fracasso, a história revisitada: não bom foram os incentivos?**

Conforme já foi discutido no Capítulo 04, Montes Claros integra a área do Polígono das Secas em função da similaridade de características climáticas e geográficas com o interior do Nordeste e, atualmente, integra a Área Mineira da SUDENE. Historicamente, o município se viu em grande expansão econômica entre as décadas de 1950 e 1970 com a chegada de grandes indústrias advindas da macropolítica de desconcentração territorial do governo federal por meio de incentivos fiscais (ANDRADE; SERRA, 2001; FRANÇA, 2007).

*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)*

Exatamente, 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 1980 resultaram no fechamento e no completo abandono das plantas industriais de muitas dessas indústrias nesse período, fato já retratado por alguns estudos científicos que analisaram o impacto urbano desse fato no fenômeno conhecido localmente como “cemitério de indústrias” (BRAGA, 2008; COUTO; FONSECA, 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 algumas 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 mal planejada buscando benefícios aos cidadãos e que as empresas que se instalaram no município só 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 uso dos incentivos fiscais pelos empresários locais, que autorizavam apenas a instalação de indústrias subordinadas, dependentes de outras estruturas do centro-sul brasileiro, só vendo o Norte de Minas como fonte de incentivos fiscais, sem considerar fatores locais ou a sustentabilidade do negócio:

Montes Claros teve, 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 pra Montes Claros usufruíram do benefício da SUDENE, pegaram só a parte boa. Então depois disso acabava o benefício que era geralmente por 10 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 EI1, 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. Entretanto, as visões que destoaram desse discurso dominante entre os atores sociais são, essencialmente, das próprias empresas beneficiadas e das autoridades políticas que participaram ativamente da política de concessão dos incentivos fiscais da década de 1970.

Essa perspectiva distinta da história levanta alguns pontos de discussão interessantes. A primeira delas ressalta o porquê dos 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, àquele 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 1970-1980, 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 novas 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. Hoje não, hoje a situação mudou, hoje a indústria pesa, mas não tanto, hoje temos bons hospitais, boas universidades, certo? A cidade cresceu e cresceu muito. *Mas o que alavancou com tudo isso aí, foi realmente o incentivo fiscal, Montes Claros tem que dar, dar graças a 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, mais que financiamentos. Então já não vale a pena como valeria. (ENTREVISTADO EB22, 2015)

Quando eu cheguei aqui, em 1972, a SUDENE atravessava um dos seus melhores momentos. Existia uma grande oferta de recursos. Os incentivos eram baseados nos incentivos fiscais e os incentivos financeiros. O que seriam os incentivos financeiros? Aqueles que chamam de FINOR, Fundo de Investimento do Nordeste. 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 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 com isso, ela tinha isenção, fazia reinvestimento, aplicava na própria empresa. Aí correu um grande número de empresas pra 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 pra você... O projeto seria como vamos dizer 100 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 sim pelo fato de que o seu negócio não seria tão arriscado, visto que o seu patrimônio estaria resguardado pelo uso do dinheiro público na criação de novos projetos locais que estimulassem o desenvolvimento.

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

Pra 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 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*. Se ela entrasse no projeto, ela não precisaria nem... Vamos dizer, criar qualquer tipo de preocupação com relação aos impostos dela, porque ela seria isenta, 100%! 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.

Tentou colocar inclusive uma fábrica de ciclomotores que tinha ciclomotores lá em Manaus... Iria colocar aqui e depois começou a perder o interesse e 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. Porque? Porque o mercado era dominado pela [concorrente 01] e pela [concorrente 02]. Como essas empresas dominavam o mercado, elas não deixavam que ele conseguisse produzir muitas bicicletas... Milhares, teve horas que tinham sete mil bicicletas quase prontas mas não conseguia ir para o mercado porque faltava corrente, faltava esfera, faltava essas coisas. O que que ocorreu? Ocorreu que um grupo brasileiro resolveu comprar todas as ações que existiam com relação a [empresa local]. Assumiu o empreendimento e depois vendeu, esse grupo era muito forte e fez a seguinte proposta para a [concorrente 01] e para a [concorrente 02]: Eu tenho condição de colocar numa fábrica de bicicletas tão grande que nenhuma outra conseguirá disputar comigo... Esse grupo tinha condição de fazer isso. Diante disso a [concorrente 01] e a [concorrente 02] fizeram uma proposta para comprar, e comprou. Comprou e depois que comprou DESTRUIU a fábrica. (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 falta 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 você 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 pra 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 que foi 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 função da não-atuação efetiva dos governadores da época, que não viam a ação de representação ou de defesa de interesses do seu Estado junto à 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 dele cuidar dos 92% do estado, da economia. Vamos dizer assim, a área do triângulo, sul de Minas é rica. Então a presença do governador dentro da SUDENE era muito menor (...). 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 do 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 as 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 as 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.

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 valem 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 a nível local nas esferas estadual e municipal. Na percepção dos entrevistados, a configuração atual dos incentivos financeiros não é atrativa, principalmente em função 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 implementar 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 capítulo, a não inclusão de uma dessas esferas, especialmente a estadual, pode causar prejuízos ao processo de desenvolvimento local.

Feitas essas considerações, considera-se realizado, ainda que não exaustivamente, 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 imprescindível para a atual configuração de desenvolvimento local, ainda que algumas incongruências e falhas tenham ocorrido no meio do caminho. Os efeitos atuais dessas políticas públicas é o tema a ser discutido no próximo capítulo, que analisa o processo político atual no município analisado.

## **7 A ARENA POLÍTICA DA DECISÃO LOCAL: DILEMAS E DESVIOS**

O objetivo do presente capítulo é analisar a visão de atores locais relevantes sobre a arena política local e a forma de planejamento de políticas públicas locais de incentivos fiscais para as empresas. Buscou-se, ao longo da pesquisa, identificar como são construídas as decisões políticas que norteiam os caminhos para o desenvolvimento local. Buscou-se, também, identificar quais são as características e restrições da dinâmica política local e qual o impacto dessas restrições no planejamento da política e no alcance dos seus objetivos.

Conforme discutido no Capítulo 04, a política de incentivos fiscais idealizada pelo GTDN na década de 1970 possuía o objetivo básico de promover correções e ajustamentos com a intenção de compatibilizar os objetivos e metas à realidade e às necessidades sociais políticas e econômicas em nível nacional. Esses interesses estavam, prioritariamente, direcionados à redistribuição de renda e à diminuição das desigualdades espaciais que marcavam o Brasil. O planejamento do Governo Central, cujo planejamento centralizado dava um maior enfoque às desigualdades regionais e deixava de lado a dimensão local do desenvolvimento, resultou em macro ações de renúncia à arrecadação tributária e de colaboração financeira entre o mercado e ele próprio, que surtiram os mais variados efeitos nas regiões beneficiadas.

Nos dias de hoje, o planejamento governamental busca integrar os governos federal, estaduais e municipais. Um dos fundamentos propostos pela política federal é levar em conta as regionalizações adotadas pelos estados sem desconsiderar regionalizações de maior escala, sob o risco de a proposta regional perder a sua funcionalidade face ao projeto nacional de desenvolvimento. Contudo, o traço da decisão de cima para baixo ainda é uma característica marcante da gestão do desenvolvimento no Nordeste (SUDENE, 2011).

A participação social aparece como um dos princípios norteadores do Plano de Desenvolvimento do Nordeste, mas não há indicação de mecanismos pelos quais essa participação deve ser efetivada. Como diretrizes e linhas estratégicas para o Desenvolvimento do Nordeste, há a melhoria da educação para a inclusão e o desenvolvimento, a promoção da competitividade do setor produtivo regional, a promoção da infraestrutura básica urbana, o fortalecimento de vetores que promovam sustentabilidade socioambiental, a transformação da cultura nordestina em vetor de inclusão social e desenvolvimento e o fortalecimento dos governos estaduais e municipais como agentes de desenvolvimento (SUDENE, 2011).

Inverter a lógica do pensamento centralizador em relação às decisões políticas locais significa perguntar aos atores sociais que integram uma determinada realidade econômica como eles concebem um determinado problema e quais ações poderiam ser úteis para resolvê-lo. Dar voz aos atores sociais permite uma visão reconfigurada de um determinado lugar, de suas aspirações e das decisões que melhor satisfaçam às suas necessidades. Serão analisadas a visão dos atores locais em relação à construção da política de incentivos fiscais que atende à região, considerando as seguintes dimensões: opinião sobre a adequação da política de incentivos fiscais à realidade local; percepção sobre a necessidade de envolvimento do cidadão no processo de planejamento das políticas públicas; opinião sobre os direcionamentos locais necessários para o desenvolvimento e a aceitação a novas propostas de políticas públicas, especificamente as que tangem à inserção de condicionalidades às isenções fiscais.

A análise primária dos dados obtidos indica duas correlações significativas em relação aos direcionamentos a serem tomados para o desenvolvimento local nas políticas públicas, que, de certa forma, confirmam as proposições dadas pelo referencial teórico em relação à participação popular. A primeira é que 52% das falas e menções sobre a necessidade do envolvimento do cidadão no planejamento das políticas públicas foram correlacionadas aos direcionamentos que deveriam ser dados para o desenvolvimento local; a segunda é que aproximadamente 36% das falas sobre a adequação das políticas atuais de incentivo fiscal foram subjetivamente correlacionadas aos direcionamentos que deveriam ser tomados para o desenvolvimento local.



**FIG. 07:** Diagrama de Venn – Correlações Dimensões Políticas.  
**Fonte:** Elaboração própria, 2015.

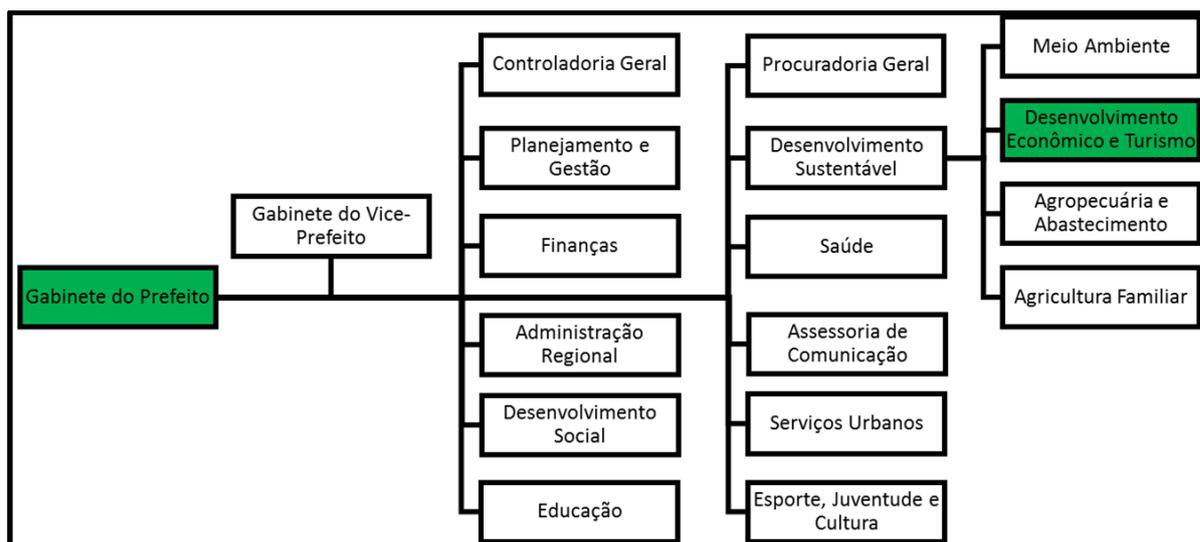
A interpretação dada à correlação subjetiva estabelecida nas dimensões da opinião sobre a adequação das políticas de incentivos fiscais e sobre os direcionamentos a serem tomados para

o desenvolvimento local é a de que é possível indicar um cenário no qual os direcionamentos para a ação local devam ser instrumentalizados pela política de incentivos fiscais. Nesse caso, a política se torna um meio para se alcançar um objetivo maior – o desenvolvimento local. Em outras palavras, é possível afirmar que os entrevistados consideram que a política de incentivos fiscais pode ser um instrumento de desenvolvimento local desde que ela reflita as demandas da população. Como se verá mais adiante, isso reflete a demanda, entre os entrevistados, da elaboração de um plano de desenvolvimento que reflita ações planejadas que potencializem o uso dos recursos e atributos locais. Em outras palavras, o que os entrevistados sugerem é que a política de incentivos fiscais deve fazer parte de um projeto político de desenvolvimento local. Maiores comentários e análises sobre esse assunto serão apresentados no item 8.2 desta dissertação, para onde remetemos o leitor.

Outras correlações significativas não foram encontradas entre as falas e menções. Os dados permitem diversas interpretações sobre as correlações subjetivas existentes entre as dimensões analisadas, de acordo com os entrevistados. Contudo, algumas impressões podem ser extraídas das entrevistas, o que torna possível sugerir, por um lado, que a forte correlação entre a necessidade do envolvimento e da participação cidadã e os direcionamentos a serem tomados para o desenvolvimento indica um clamor pela necessidade da construção de um projeto coletivo no qual a sociedade discuta sobre as ações que devem ser tomadas pelo governo. Como se verá mais adiante, esse é um assunto muito levantado quando mencionada a necessidade de fortificação dos conselhos municipais.

### **7.1 Decifra-me ou devoro-te: a dificuldade de estabelecer direções na gestão municipal**

A prefeitura de Montes Claros/MG é composta por 12 Secretarias, sendo que a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável é subdividida entre as Secretarias de Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente, Agropecuária e Abastecimento e Agricultura Familiar.



**FIG. 08:** Estrutura das Secretarias da Prefeitura de Montes Claros.

**Fonte:** Elaboração própria, 2015.

Nessa estrutura de órgãos municipais, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo, órgão público criado em 2013, desempenha o papel de encontrar meios para dinamizar a economia local. É uma das menores secretarias entre as estabelecidas no município. Ela busca a articulação das forças econômicas locais para melhorar a oferta de emprego e a qualidade de vida da população. Por se tratar de um órgão recente da prefeitura, ainda encontra alguns problemas em relação à definição de sua própria existência:

Na administração pública tem cinco obrigações do Município. O Estado Público é obrigado a investir na educação, saúde, assistência social, segurança pública e finanças. Como é que vão os recursos públicos. Essas são as cinco obrigações. *Tudo que sai disso aí, é o que você está agregando, é algo novo. Isso aí é o que todo prefeito se preocupa! Todo! Esse movimento econômico, desenvolvimento ambiental, certo? Gerar criatividade nos pequenos negócios, trazer mais indústrias, criar esse mercado diferenciado, vender uma cidade bacana! Né? Como todo mundo gostaria de ter! Isso é um complemento! Isso é se der para fazer!* (ENTREVISTADO AM1, 2015)

A análise desse trecho indica alguns aspectos relacionados às limitações municipais indicadas por Fauré, Hasenclever e Melo (2007) e Grindle (2007). Os autores ressaltam que, muitas vezes, o espaço de atuação e intervenção das prefeituras e das Câmaras municipais na economia local é reduzido pelas políticas setoriais definidas pelos Estados e pela União e pelas limitações financeiras. Isso acaba prejudicando, a depender da capacidade fiscal local, a criação de grandes estruturas de articulação e dinamização da economia local. No caso do município de Montes

Claros, a estrutura organizacional criada para a articulação econômica entre os atores sociais é recente e encontra dificuldades operacionais relacionadas à implementação de ações.

Você vê que o processo de desenvolvimento é um negócio complexo. Como é que você vai fazer para as pessoas viverem bem? Ter direito a habitação, ter direito a transporte de qualidade, ter oportunidade de trabalho... Esse é um processo lento, esse é um papel de quem está hoje, como vocês, novos, começando, de encarar o negócio sem fantasia. Como é, de fato, que nós podemos fazer isso? O que nós estamos fazendo de FATO para mudar? O papel nosso aqui, é uma secretaria pequena de articulação, é muito mais do fazer com que os outros possam estar trabalhando, fazendo com que as coisas aconteçam... As obras, né? A questão ambiental, o diagnóstico ambiental... procurando ser uma cidade sustentável. Quais são as ações que nós podemos fazer? A não ser, ser chato! Que é cobrar dos outros! Não tem papel mais chato do mundo... Eu não posso chegar aqui e achar que está tudo bem. O negócio está aqui na minha frente e eu fingir que nada está acontecendo. (ENTREVISTADO AM1, 2015).

Nós temos metas de gerar... Não sei quantos empregos. Quais são os setores. São METAS! Isso é muito bom! Como é que vai ser percebido isso? Como é que isso vai acontecer? Quais são as ações que precisam ser desenvolvidas? Com quem nós vamos discutir? Quem é que vai implantar isso? Brasileiros em geral, gosta de fazer, gosta de planejar, mas não gosta de executar. Porque é uma tradição nossa, se decide de cima para baixo. Vêm, impõem e vamos seguindo. Não adianta ficar só estudando, escrevendo, depois engavetar aquilo ali... Temos que pensar! Nós temos dificuldade em pensar e planejar! É uma dificuldade NOSSA, falo para vocês! Como nós vamos começar a estabelecer metas?! O secretário vai ter que estabelecer suas próprias metas? O que tem que ser feito esse ano?! Nós temos obrigação de estar fazendo o melhor, de buscar, exaustivamente, até chegar a hora de colocar as coisas em prática! Por exemplo, quais são os setores que nós precisamos apoiar mais? O que é mais importante para Montes Claros? Como vou saber? (ENTREVISTADO AM3, 2015)

Os trechos destacados nas falas acima indicam certas dificuldades do Governo Municipal para formar uma agenda de melhorias a serem propostas. Entre elas, aponta-se a dificuldade de análise da realidade local, de planejamento e implementação de políticas multissetoriais, de inclusão ativa e superação dos problemas de pobreza nas comunidades mais carentes. No presente caso, as ações das prefeituras locais se limitam à articulação entre os agentes econômicos para encontrar soluções criativas que estimulem o desenvolvimento local.

Entre as autoridades políticas locais, a concessão da entrevista se deu em contexto de insegurança e resistência, fato recorrente em vários casos. A razão pela qual a resistência

costumeiramente ocorria era o desconhecimento do assunto e dos mecanismos municipais em relação à concessão de incentivos fiscais no município de Montes Claros. Apesar de ser uma forte política que permeia a dinâmica econômica local, boa parte das autoridades políticas se mostravam alheias, haja vista que isso não faz parte da plataforma política legislativa atual e poucas estruturas no Executivo são direcionadas ao planejamento e implementação de ações para a melhoria da dinâmica empresarial local.

A saída encontrada pelo governo local para suprir a necessidade de instrumentos que indiquem possibilidades de ações e definição de metas para a gestão pública foi estabelecer formas de participação popular através do Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Montes Claros (CODEMC), instituído pela Lei nº 4.684/2013, com caráter deliberativo e consultivo, para formular e propor a execução das políticas de desenvolvimento no âmbito municipal. O CODEMC foi pensado nos moldes da experiência de Maringá-PR e é composto pelo Plenário, pela Diretoria Executiva e por 05 Câmaras Técnicas: de infraestrutura, tributária, de meio ambiente, de mobilidade e de segurança. Essas Câmaras Técnicas possuem o objetivo de levantar e propor, através de estudos e projetos, soluções para os problemas de desenvolvimento de Montes Claros, em sintonia com as necessidades locais e que ultrapassem as gestões municipais, estabelecendo uma agenda de prioridades definida pelos cidadãos.

O CODEMC é diferente do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social criado pela Lei nº 3.502/2005, cuja atribuição é a de analisar e aprovar os requerimentos de concessão dos incentivos fiscais para as empresas. Em relação ao CODEMC, percebe-se que a sua criação causa um sentimento positivo nas autoridades políticas e nas entidades intermediárias, visto que muitos mostravam acreditar no potencial de mudança da iniciativa e na possibilidade de um canal de diálogo e de decisão coletiva:

*Aqui em Montes Claros foi criado recentemente o Conselho do Desenvolvimento de Montes Claros, que é o CODEMC, é um órgão que tem tudo para solução nessa área também. Ali, são debatidos e discutidos os problemas, propostas de soluções e automaticamente, nas outras reuniões, nós vamos lendo as atas, deliberando ou não. Então você cria um vínculo de fiscalização, igual o Ministério Público.* (ENTREVISTADO AM2, 2015)

Então, por isso, estou no CODEMC, acredito que seja uma ferramenta importante no desenvolvimento de Montes Claros. A descontinuidade administrativa é um negócio assim horrível. Um prefeito começa uma coisa, ainda que ela seja ótima, mas se ela tiver a cara daquele prefeito,

o próximo fala assim, não vai dar para continuar, porque todo mundo vai lembrar como realização de fulano. Então o CODEMC tem esse entre outros tantos objetivos: planejar em longo prazo e não permitir essa descontinuidade política, disputas de poder. (ENTREVISTADO AM3, 2015)

Esse conselho recém-criado e eu acho que isso vai trazer um desenvolvimento enorme, porque vai ser mais um órgão que a gente vai ter para integrar a parte civil com a parte pública. Vai ter uma fiscalização e uma cobrança de algo para o futuro. Então, essas empresas que vão vir para cá, elas não vão vir só para catar o incentivo e depois ir para outra região não, porque o conselho já está com uma visão maior, maior até do que o executivo. Porque o executivo e o legislativo são pessoas que estão aqui pelo voto, e que são passageiros. E esse conselho é permanente e ele vai estar olhando para nossa cidade, com um olhar lá para o futuro. Então, a partir de agora eu creio que nós vamos ter de fato, um conselho que possa fiscalizar e olhar de perto essa questão das empresas. (ENTREVISTADO AM6, 2015)

Bom, esse é um sentimento meu, eu posso estar enganado, não é? Porque assim, o que faz a gente perceber se a coisa está fluindo bem é quando você vê nos veículos de comunicação, ou até mesmo nas convocações de reuniões, que esses conselhos estão chamando para discutir, esse tipo de coisa e tal, não é? Algumas iniciativas, elas estão sendo feitas. Podemos até citar aqui, a questão do Conselho Municipal de Desenvolvimento de Montes Claros, que é o CODEMC, não é? Que está discutindo o desenvolvimento da cidade de Montes Claros, com toda a cidade. (ENTREVISTADO EI2, 2015)

Embora a criação do conselho com seus propósitos tenha obtido a aprovação dos atores sociais, não se percebe o reflexo dessa aceitação nas reuniões das diferentes câmaras técnicas do Conselho. A título de exemplo, na Câmara Técnica Orçamentária e Tributária, até o dia 26 de Janeiro de 2015, 04 reuniões tinham sido feitas, com média de 5,5 participantes por reunião<sup>18</sup>. As razões desse aparente insucesso foram indicadas por alguns entrevistados. A hipótese indicada pelo governo local é a de que o Conselho é recente e ainda não foi propriamente absorvido entre os atores sociais e econômicos locais. Outra hipótese foi dada por um entrevistado e se relaciona a dois fatores específicos: que o Conselho não surgiu de uma iniciativa popular e que não há lideranças sociais populares encabeçando a iniciativa.

Só estou com pessoas com condição de opinar nessa nova diretriz: isso vai mexer com a sociedade, porque vêm representações de toda ordem, das mais diversas frentes, do controle social e tudo o mais. Para haver participação, a iniciativa tem que ser da base. É uma forma para mim,

<sup>18</sup> Informações obtidas junto às atas de reunião das câmaras técnicas coletadas do CODEMC, Janeiro de 2015.

além de uma forma de envolver a sociedade, de você deixar claro que, a medida que isso é construído, que está se disseminando como uma nova cultura de orientação para o desenvolvimento local e regional. Então isso vira cultura, que vai ser incorporada socialmente. (ENTREVISTADO AE2, 2015)

É melhor você puxar um cavalo do que empurrar um cavalo, você concorda? Então você tem que ter líderes que tenham capacidade de puxar pessoas que gostem da região, que querem o bem-estar das pessoas que estão aqui, que se monte uma coalizão em prol desse desenvolvimento, que não se dará em um curto prazo: vamos falar de nós daqui a vinte anos. (...) O que será Montes Claros daqui a cinquenta anos? SERÁ O QUE NÓS QUISERMOS. Ou o que a contingência deixar acontecer. Então é hora de mobilização, para que pessoas com capacidade de articulação pensem, pessoas bem intencionadas, pensem numa perspectiva evolutiva, empreendedora, socialmente falando, não é? Socialmente e economicamente falando, para Montes Claros daqui a trinta, quarenta ou quem sabe cinquenta anos. O momento está em fazer uma diretriz, um plano de desenvolvimento do Estado para trinta anos, trabalhar em uma perspectiva de longo prazo. Eu acho que temos que trabalhar não só nos preocupando com essas questões vinculantes, mas nos preocupar também, em o que querer para a nossa Montes Claros. Eu acho que isso vai induzir a abrir porteiros para o desenvolvimento. (ENTREVISTADO AE2, 2015)

A leitura dos trechos, com suas respectivas análises, indica um cenário político em que se apresenta dificuldade no planejamento de políticas públicas, além de meios de comunicação incipientes. Além da ausência de uma estrutura hábil ao planejamento robusto das políticas municipais no Executivo, as iniciativas de participação populares ainda não trazem respostas consistentes aos clamores sociais. Não foram identificadas, no caso analisado, ações de capacitação da comunidade local – o instrumento de consulta já nasceu moldado e estruturado sem a preparação prévia da comunidade para esse tipo de inovação. Apesar de terem sido identificados os incrementos da comunicação social (qual a facilidade que o cidadão possui de se expressar) e dos meios de participação e decisões coletivas (o quanto a voz do cidadão será ouvida nas decisões políticas), não foram identificadas ações de formação de competências e capacidade de cooperação dos indivíduos (o quanto o indivíduo se sente hábil a contribuir para a decisão coletiva) e nem do capital comunitário (o sentimento de pertença e consciência da cidadania local). O canal de comunicação aberto sem a preparação das competências, de cooperação entre os indivíduos e sem o sentimento de pertença a uma comunidade são possíveis fatores que explicam as dificuldades encontradas na efetivação da iniciativa.

Outro fator evidente ao longo das entrevistas é a necessidade que os atores sociais sentiram, ao longo de suas reflexões, de um projeto político comum à comunidade, que norteie os caminhos para o desenvolvimento local. A criação de um projeto político comum que privilegie o local permite um olhar mais adequado sobre a realidade cotidiana, identificando e direcionando a necessidade da decisão coletiva a determinados atores e garantindo, por meio de procedimentos, a participação de determinados grupos de interesse na decisão política.

A identificação desses grupos ainda é precária no caso analisado, visto que há uma abertura generalizada para qualquer cidadão participar do Conselho Municipal. Isso significa que não há um direcionamento para a identificação de quais atores devem compor os grupos decisórios, nem políticas que visem estimular a participação desses grupos. O sentimento de não-pertença a um determinado grupo de interesse nas decisões políticas e a não-pertença à comunidade são os principais fatores identificados que influenciam negativamente o processo de construção coletiva das decisões políticas que permeiam o local. Isso significa dizer que a participação deve ser precedida de políticas que visem estimular os cidadãos a se tornarem, efetivamente, parte de uma comunidade – uma comunidade pela qual eles possuam afeto e zelo.

## **7.2 O Conselho de Desenvolvimento Econômico: Alguns tropeços no meio do caminho**

A atual política de incentivos fiscais municipais é baseada, conforme mencionado no Capítulo 04, em um sistema de pontuação que privilegia algumas iniciativas definidas pela legislação municipal como prioritárias: quantidade de empregos gerados, a contratação de pessoas até 26 anos de idade em primeiro emprego, percentual de trabalhadores portadores de necessidades especiais em atividade na empresa e o valor de aporte de capital dos sócios na empresa (investimentos de maior vulto recebem mais incentivos fiscais). Essa isenção também pode ser feita em função de sugestão da Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social.

*O incentivo é a fagulha. Ele é o start. A empresa, ao ter o incentivo, vai ter ganho financeiro. Ela tendo ganho financeiro, sobra recurso para investir em programas sociais, em capacitação, em programas ambientais. E dessa maneira inicia-se um ciclo.* No final disso, ela consegue ter uma remuneração melhor para seu funcionário. Quando ela transforma esse incentivo num ganho melhor para um funcionário, ela consegue ter uma eficiência maior de um funcionário, mais competitivo, consegue abaixar os custos dos produtos. Tudo isso, ela está ganhando potencialização de mercado. (ENTREVISTADO AM9, 2015)

*Olha, a tributação, na verdade, é um instrumento de promoção de justiça social, de distribuição de rendas. É a ferramenta mais eficaz para aproximar pessoas, para reduzir as desigualdades. Quando você reduz a tributação pro empresário que precisa passar por um processo de investimento, ampliando sua capacidade de atuação, isso gera emprego, gera renda, gera novas atividades e acaba gerando novos tributos, tributos que repercutirão para o nosso sistema arrecadatório do município. Então uma política tributária inteligente é aquela que é capaz de dosar a fiscalidade com a extrafiscalidade, gerando arrecadação de um lado, mas ao mesmo tempo fazendo com que o sistema tributário jamais possa comprometer a condição das empresas. Então garantir neutralidade fiscal é um objetivo primordial do sistema tributário municipal para os próximos anos (ENTREVISTADO AM15, 2015).*

A análise das falas transcritas indica que a concessão dos incentivos fiscais atuais é decorrente das opções políticas que o município fez ao privilegiar determinados grupos hipossuficientes e níveis de investimentos no município<sup>19</sup>. Essas normas de indução (ASSUNÇÃO, 2011; HACK, 2012) indicam que a tributação municipal é um meio de fomento de certas ações das empresas locais, mais do que a atração das mesmas, pois a lógica da concessão de incentivos local é mais redistributiva do que destinada à dinamização da economia local.

A isenção municipal apresenta elementos mistos da classificação, como sugerido por Heller e Kauffman (1965), com disposições operacionais automáticas e previsão de estatutos seletivos. No caso das disposições operacionais automáticas, o benefício é concedido a toda empresa que mantenha em seus quadros um número específico de empregos, de categorias específicas de trabalhadores em situação de maior vulnerabilidade ou que possua valores significativos de aporte de capital em sua formação societária. No caso dos estatutos seletivos, há a previsão de concessão discricionária da isenção dos tributos, conforme indicação política. Uma vez a empresa obtendo a pontuação desejada, a concessão deve ser analisada e deliberada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico, órgão colegiado criado pela Lei nº 3.502/2005 e composta de representantes de instituições locais de fomento ao desenvolvimento. O caráter de negociação entre empresas e municípios encontra-se presente também na cessão de terrenos para a construção das instalações empresariais. A Lei Complementar nº 004/2005

---

<sup>19</sup> Segundo a Lei nº 3.502/2005 e o Decreto nº 2.283/2006, são critérios para a concessão de incentivos fiscais a quantidade gerada de empregos; a contratação de pessoas de até 26 anos em primeiro emprego; a contratação de pessoas carecedoras de necessidades especiais e o valor do aporte de recursos. A Secretaria de Desenvolvimento Econômico também pode indicar, conforme sua discricionariedade, investimentos a serem beneficiados.

autoriza, mediante o processo de avaliação desse Conselho, a concessão de espaço urbano para a instalação de novos empreendimentos na cidade.

Algumas críticas foram identificadas, ao longo da pesquisa, em relação ao processo político de concessão de Incentivos Fiscais. As críticas se concentram na forma de processamento dos pedidos de incentivos junto ao Conselho de Desenvolvimento Econômico, sobre a falta de planejamento e rigor analítico no momento da cessão de terrenos. A primeira crítica está relacionada à forma sigilosa pela qual o processo de concessão de incentivos fiscais ocorre, o que levanta uma série de desconfiças em relação à idoneidade do processo; a segunda crítica está relacionada ao pouco contato do conselho com as empresas beneficiadas e à falta de fiscalização do cumprimento das exigências legais. A terceira está relacionada a situações problemáticas na concessão de terrenos que ocorreu em vários casos registrados nesta pesquisa. O problema do sigilo nesses procedimentos foi levantado por alguns entrevistados que demandam que o processo de concessão seja passível de controle da sociedade:

*Olha, os incentivos fiscais, na verdade, representam uma grande evolução, mas o problema maior é saber como estão sendo feitos esses investimentos. É esse o problema, porque o incentivo existe, mas a forma como é feito, assim... Não há uma transparência maior para que as próprias empresas possam pegar uma como exemplo e as outras seguirem aquele exemplo para um grande investimento. Você vê que falta essa divulgação, que falta um planejamento para que a população possa entender e ver que realmente aquilo dá resultado. E, muitas das vezes, a pessoa não tem o conhecimento direito de como é que é feito e como funciona. (ENTREVISTADO AM4, 2015)*

*Eu fico muito preocupado, porque algumas coisas não são feitas de modo transparente né? E a gente fica em dúvida do que é feito, como são articulados esses incentivos fiscais aqui na cidade de Montes Claros. Haja vista que a gente sabe das dificuldades que a falta de planejamento pode trazer. Quais incentivos estão dando a essas empresas? A gente tem que ter muito cuidado com a forma que o incentivo fiscal é organizado e como é planejado. E o que se traz da empresa para a cidade. Porque, geralmente, a gente sabe o que o município dá para a empresa. Mas, a gente nunca sabe o que a empresa dá para o município. Acho que tem que ser mais transparente, tem que ser melhor. O que ela traz de concreto para a cidade de Montes Claros? Muitas vezes, o topo da pirâmide não é da cidade. (ENTREVISTADO AM13, 2015).*

Ao longo das entrevistas, foram percebidos vários depoimentos que indicaram desconhecimento do empresariado local, das instituições intermediárias e de muitas autoridades

políticas sobre o processo de concessão dos incentivos e sobre quais condições deveriam ser cumpridas pelas empresas para obter o incentivo. Em sua ampla maioria, eram lembradas apenas a condição de criação de 50 empregos diretos e o prazo de concessão de 10 anos.

Por estarmos em um modelo governamental que busca melhorar o *accountability* social, alguns problemas podem ser caracterizados em relação à situação exposta. O primeiro é que um grande poder de decisão sobre a concessão dos incentivos é atribuído a um órgão colegiado fechado, de cidadãos que representam instituições locais e seus respectivos interesses<sup>20</sup>. Permitir a concentração das decisões econômicas do município em determinados grupos de interesse significa cercear a participação e a opinião do cidadão no processo de decisão pública. O segundo aspecto a ser criticado é a questão da abertura de informações em relação aos procedimentos, especialmente na concessão de alvarás e na concessão de incentivos:

A decisão do empreendedor de vir para Montes Claros tem que ser em função de uma gestão pública eficiente, de uma serenidade do poder público na concessão do alvará, na análise do projeto. *No passado aqui, já teve dificuldades ENORMES para empreendimentos aqui. Acho que um empreendedor vai se sentir mais confortável quando ele perceber que tem seriedade na gestão, que licenciamento ambiental é rigoroso.* Ele não pode demorar um ano para licenciar um terreno. Mão-de-obra, saúde, segurança, educação, eu acho que é isso que pesa na hora do empresário decidir! (ENTREVISTADO AM3, 2015)

Além da questão da forma pela qual se procedem as concessões de incentivos fiscais, há ainda a indagação da falta de participação dos conselhos na fiscalização do cumprimento das condições legais impostas para o incentivo fiscal. Conforme percebido junto às empresas beneficiadas, existem relações positivas entre os empresários e os membros do Conselho, mas não da empresa com o Conselho. Isso, em outros termos, significa que a dinâmica entre os cidadãos acontece de forma ativa, contudo, não há muitas ações institucionais no sentido de manutenção do contato, ou a fiscalização do cumprimento das condições, ou sequer diálogo entre os conselhos com as empresas após o momento da concessão de incentivos e terrenos.

---

<sup>20</sup> **Art. 5º da Lei 3.502/2005** - O Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social será composto por um representante dos órgãos ou entidades seguintes: I - Câmara Municipal de Montes Claros; II - Sociedade Rural de Montes Claros; III - Associação Comercial e Industrial de Montes Claros - ACI; IV - Câmara de Dirigentes Lojistas - CDL; V - Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento; VI - Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo; VII - Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação; VIII - Secretaria Municipal da Fazenda; IX - Federação das Indústrias de Minas Gerais/Regional Norte - FIEMG/Norte; X - Central Única dos Trabalhadores - CUT/ Montes Claros; XI - Federação dos Trabalhadores da Agricultura de Minas Gerais/Norte.

A gente não tem muita relação com o conselho de desenvolvimento aqui não. *Primeiro, porque nós nunca fomos procurados, né.* E segundo, na dinâmica nossa aqui, a gente não consegue ter tempo de procurar. *Deveríamos ser procurados para tentar alguma coisa social, mas é por que realmente a gente não foi procurado.* (ENTREVISTADO EB1, 2015)

Nossa relação com o Conselho é quase que nenhuma, viu! A gente não vê assim uma... Como é que fala... Um trabalho efetivo do setor. *Eu não vejo esse trabalho efetivo do setor, Esse interesse do Conselho de estar realmente convidando os empresários a participar e mostrar o que se pode conseguir.* A real função do conselho é pensar no desenvolvimento, criar essa condição... Mas não tenho visto essa efetividade do conselho não. *Na ocasião da concessão dos incentivos para a minha empresa, eu conhecia o presidente do sindicato que era o secretário de indústria e comércio na ocasião. Foi através dele que a gente conseguiu levar a proposta adiante.* (ENTREVISTADO EB18, 2015)

*Temos pouco relacionamento, muito pouco. A maior participação foi no tempo que eu me aproximei da Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Montes Claros. O diretor que a gente tinha mais contato, né. Hoje, a gente está meio que... Por conta própria, né.* A gente está buscando sobreviver nesse ambiente competitivo. Buscando relacionamento com clientes. O tempo nosso é mais voltado para atender aos clientes e os grandes parceiros, né! Esses que têm mantido contratos com a gente, que têm mantido a gente funcionando. (ENTREVISTADO EB21, 2015)

A partir das falas dos entrevistados, é possível perceber que, no ambiente político estudado, as relações interpessoais ultrapassam, em nível de efetividade, as relações interinstitucionais. Isso significa, em outras palavras, que é mais efetivo pleitear os benefícios legais por meio da rede de contatos do empresário do que por ações e instrumentos efetivos da gestão pública que tratem diretamente com as empresas. Há um sério problema nessa questão, pois um cenário como o descrito pode permitir a pessoalidade na concessão de um benefício que é público, para todos. Ademais, o caráter exclusivamente deliberativo do Conselho constrange o efetivo diálogo sobre as questões que norteiam o desenvolvimento local, não havendo produção, mediante debate ou pela exploração do aspecto consultivo dos conselhos, de políticas e/ou decisões que contribuam para o desenvolvimento a curto, médio e longo prazos.

A forma de se organizar, isso deveria ser no executivo. Isso tinha que passar por uma reunião ampla e, talvez, até por audiências públicas, né? Onde participasse promotor, a Câmara Municipal, os conselhos afins. *Então, eu acho que tinha que ter uma reunião ampla. No sentido de*

*PARTICIPAR da política, né. De estruturar para essas pessoas! Porque você mexe na vida de todo mundo! Inclusive, financeiramente!* (ENTREVISTADO AM13, 2015)

Eu vejo muito pouco ainda esse, essa ligação entre empresários e o Conselho. Ainda é muito fraca. Você quase não percebe. Eu acho que isso ocorre pelos dois lados! *Tanto os empresários quanto os políticos, eles não estão falando a mesma língua! Existe ainda muita, como é que fala? Briga política! Interesses políticos estão interferindo nesse diálogo. De achar que a fulano de tal... Ah, se eu fizer isso, vou dar respaldo pra ele! Ele vai aparecer mais do que eu! Eu quero aparecer! Entendeu?* Então eu acho que ainda existe muito disso em todos os setores. (ENTREVISTADO EI1, 2015)

O terceiro ponto sensível tange à questão dos efeitos das análises nos pedidos de doação de terreno feitos pelas empresas que recebem os incentivos. Ao longo da pesquisa, foram registrados 05 casos que descreviam exatamente o mesmo problema. A doação do terreno é feita de forma condicional a partir da análise do projeto submetido pelo empreendedor, e o empresário tem o prazo de 02 anos para construir a sua planta de operações, devendo permanecer em atividade pelo prazo de 10 anos e gerando pelo menos 50 empregos. Pelo fato da doação ser gravada com ônus real, o imóvel não pode ser utilizado como garantia real no financiamento da construção. A existência prévia desse recurso não era exigida no momento da doação. Os empresários não conseguiam levantar os recursos junto aos bancos. Nos casos mais antigos, os terrenos doados ficavam em posse dos que recebiam a doação, e estes vendiam seu direito de usufruto do imóvel a outros empresários, que utilizavam do espaço urbano para construir seus empreendimentos e adquirir a propriedade do imóvel. Em casos recentes, os terrenos voltaram para a prefeitura, que os disponibilizou novamente para doação.

Eu pretendia ter um local grande para deslocar a sucata. Eu tive dificuldade em legalizar a documentação. E eu precisava de 50 funcionários fichados, para legalizar a documentação. E para funcionar eu precisava de dinheiro. *Era muito documento, e eu só podia fazer esses documentos quando tivesse os funcionários. E eu só podia ter os funcionários, se eu tivesse o documento da área como garantia para pegar o dinheiro no banco. ENTÃO!* [Irritado(a)] *Um travou o outro! E eu fiquei com essa área um tempão, limpei, alinhei o terreno e acabou que eu vendi esse terreno* (ENTREVISTADO EB3, 2015)

É, nós tivemos um terreno cedido pela prefeitura para colocarmos a fábrica lá no Distrito Industrial, mas da forma com que foi feita a cessão, a gente não pôde buscar nenhum tipo de empréstimo para ajudar na construção, então cedeu com uma mão e tirou com a outra. *Então está o terreno lá, e para nós não tem serventia, uma vez que, todo nosso*

*dinheiro está voltado a ser capital de giro da empresa, nós não podemos imobilizar. Você tem o BNDES, você tem o Banco do Nordeste, você tem o BDMG, todos com linhas especiais para fabricantes de qualquer produto, mas que tenha o terreno como garantia para o negócio, e não é o que nós temos.* (ENTREVISTADO EB2, 2015)

Sobre a dificuldade de obter recursos para a construção dos imóveis, as instituições financeiras públicas se posicionaram de forma assertiva no sentido de que a questão da disponibilidade de capital é mais uma responsabilidade do empresariado do que da política pública de facilitação de acesso ao crédito. Segundo esses atores sociais, a política, de *per si*, já é uma vantagem obtida junto ao governo que não se confunde com o acesso ao crédito. O acesso a esses recursos deve ser balizado, na visão desses atores, pela maior garantia possível. É considerado, ainda, que a função das instituições financeiras é possibilitar o acesso a recursos, e que o Estado não tem interesse em fazer negócios imobiliários com os empresários. Em outras palavras, o financiamento depende das disponibilidades do empresário.

São duas coisas distintas, garantia e financiamento. A exigência da garantia, eu tenho a máxima comigo, como administrador desse recurso, que garantia não paga dívida. Eu lá quero mexer com a garantia que qualquer cliente traz aqui? Em último ponto, de preferência nunca. A garantia é para um caso extremo, mas eu não posso abrir mão dela, pois ela é uma exigência legal, uma responsabilidade minha. Nós não temos interesse na garantia do imóvel. Tem cliente que fala assim: Olha eu tenho uma fazenda, o banco quer ficar com ela? *Não, o banco não trabalha com propriedade, com bens e imóveis. O negócio do banco é dinheiro. Então, quando trazem uma garantia para o banco, é um problema para o banco. Por que vou ter que levar a propriedade a uma execução judicial e expor o próprio nome. Tudo é caro. Depois levar isso a uma praça, achar comprador. Têm todas aquelas outras despesas de escritura. Tudo isso onerando o banco, onerando o fundo que é um dinheiro público, para ver o que sobra daquilo ali, para ver o que consigo repor, aos poucos, para o fundo de financiamento.* (ENTREVISTADO AF1, 2015).

Além de se posicionarem contrárias à flexibilização das condições para empréstimos, as instituições financeiras consideram que a questão do incentivo fiscal e financeiro a uma empresa envolve risco. Tal risco deve ser tomado por algum ente federativo, conforme a decisão política do governo. A questão da falta de coordenação entre os municípios e os bancos advém, portanto, de uma falta de integração política sobre quem incentiva o quê. As instituições financeiras não possuem a função, nem o interesse, de arriscar os fundos públicos a partir de políticas de incentivos de executivos municipais.

*Agora, essa questão da doação do imóvel... Ela é decisão do município. Então, é preciso que cada um assuma o seu risco, dentro de um processo. Olha, eu não quero esse risco. É uma decisão que o Município vai fazer.* A minha gestão, o meu compromisso, é com a gestão do recurso público. Utilizar esse recurso público de uma melhor forma possível, emprestando ele para quem vai gerar desenvolvimento, mas também me cercando das condições mínimas para que esse recurso volte para o fundo, para que continue fazendo esse trabalho com outros empreendedores que queiram vir para cá, está certo? Isso é claro. *Nem Banco do Nordeste, nem BNDES, nem Banco do Brasil, nenhum outro banco vai trabalhar com financiamento, se não tiver garantia. Então, é preciso avançar nessa discussão, para que se saiba qual é a chance de sucesso dos empreendimentos e aí colocar esclarecimentos. Mas isso não é responsabilidade do banco, a gente tem compromisso é com o recurso e com a gestão do recurso* (ENTREVISTADO AF1, 2015).

Dadas tais condições, a falha do processo se concentra, então, nos critérios utilizados para a doação do imóvel, o que retorna as atenções para as decisões tomadas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico. Fica claro que os critérios utilizados para a aprovação da doação, muitas vezes, não passam pelo rigor da análise de viabilidade econômica e presença do capital para os investimentos. Isso é agravado pelo fato de que se trata de um ambiente onde as relações interpessoais são predominantes para as decisões econômicas do município – o que levanta uma série de dúvidas e questões sobre o procedimento técnico pelo qual são analisadas e aprovadas as concessões de terrenos na cidade.

Além dos acima mencionados, alguns outros casos corroboram a hipótese de precariedade nas decisões governamentais de doação dos terrenos na cidade. Normalmente são casos em que não há garantias da construção e do uso do espaço urbano, bem como não houve nenhum controle por parte do município para garantir o retorno imediato do bem público ao município. Em alguns casos, observou-se que o imóvel se tornou objeto de negociação entre os empresários locais, como se a eles pertencessem:

*Esse terreno é no distrito industrial. Só que em 2003, o que que acontece? Foi uma situação complicada que tivemos aqui, entre os sócios. A gente decidiu desfazer do terreno.* Esse terreno foi adquirido até mesmo para ficar do lado do nosso principal cliente, que hoje é um cliente bom ainda. *Então por questão de dissabores aqui dentro da sociedade, a gente acabou não usufruindo disso, quem usufrui é até uma empresa que foi feita até uma negociação lá e passamos esse terreno para eles.* Chegamos a fazer só terraplanagem, cercamos, seguimos TODOS os padrões da prefeitura, mas quando chegou nessa

situação, a gente acabou... se desfazendo do terreno. (ENTREVISTADO EB7, 2015)

Historicamente, se pensava assim: se a empresa falou que vem, você doa o terreno, aí não impõem a condicionalidade. Agora, por exemplo, está tendo uma série de reversões. Terrenos revertidos ao município. Por que? Porque você doou um terreno para uma empresa, e eles não construíram. Estavam no limite, nós notificamos. Eles vinham e falavam: Não, nós vamos construir depois. Colocavam dois anos de prazo para construir, depois mais dois. Pegavam o terreno e especulavam. Era sempre um vazio urbano. Então, tem que ter as condicionantes. Tem que ter um critério, senão se torna muito, muito, MUITO frágil o programa (ENTREVISTADO AM9, 2015).

Observou-se que o objetivo das políticas de incentivo fiscal ainda segue uma ordem redistributiva e, em alguns casos, de estímulo à economia e utilização dos espaços públicos. Esses propósitos atendem ao objetivo de uma política que visa reduzir as desigualdades, alcançando, portanto, determinado grau de eficiência social, mas deixa a desejar nas questões relacionadas à eficiência operacional e eficiência tecnológica, que formam o conjunto de objetivos almejados pelas ações de incentivo fiscal (SILVA, 1978; HOLANDA, 1975). Além da demonstrada ausência de plenitude em relação aos propósitos teóricos da política local, há ainda a questão do *modus operandi* da concessão dos incentivos fiscais no município, que é objeto de severas críticas entre os atores sociais locais.

As questões da dificuldade de planejamento de políticas públicas e de ações de desenvolvimento local já foram mencionadas por autores como Dowbor (2002) e Fauré, Hasenclever e Melo (2007). No caso em análise, se torna evidente que as barreiras encontradas pelo município são potencializadas pela ausência de priorização institucional sobre a temática de desenvolvimento econômico nas prefeituras, pela dificuldade técnica de planejamento de ações integradas e pela passividade da participação cidadã nos processos democráticos decisórios. Ademais, o uso de práticas decisórias obscuras é um agravante no cenário político em tela, visto que surgiram indícios de práticas fisiologistas nessas decisões.

Um aspecto interessante observado, nos achados da pesquisa, é que existe uma certa ingenuidade nas análises de políticas públicas quantitativas, quando se tratam as questões de desenvolvimento local como meramente econômicas. A questão do desenvolvimento passa, primeiramente, por uma dinâmica política que é caracterizada caso a caso. Essas dinâmicas influenciam as decisões econômicas locais. Neste caso, especialmente a decisão de estimular

certos setores. A forma como são tomadas as decisões que beneficiarão determinados grupos e setores da economia também influencia a efetividade da política. Essas decisões passam pela dinâmica de interação local – quem são os atores demandantes e quem serão os atores que decidirão no processo de desenvolvimento? Um cenário inidôneo, sem consolidação de procedimentos legais e justos, pode deturpar propósitos democraticamente estabelecidos ou prejudicar o desenvolvimento de um projeto político comum do local.

Uma vez consideradas as restrições orçamentárias, políticas e legais da Prefeitura nos processos decisórios locais, é possível afirmar que o desenvolvimento do município analisado ocorre mais em função da confluência das forças federal e estadual do que em função das decisões políticas locais que geraram, ao longo dos casos analisados, uma série de desvios e problemas operacionais. Nesse sentido, é possível considerar que o desenvolvimento de Montes Claros é mais dependente das ações do governo central e das decisões centralizadas do município do que da ação democrática local.

No próximo capítulo serão analisadas as questões relacionadas ao uso dos recursos locais e as particularidades de cada setor econômico, em uma tentativa de estabelecimento de fatores críticos relacionados à política de incentivos fiscais na experiência prática dos entrevistados.

## 8 DO FIM PARA O INÍCIO: INCENTIVOS FISCAIS SEGUNDO AS VOZES LOCAIS

Os levantamentos teóricos e empíricos realizados sugerem uma série de aspectos históricos, econômicos, geográficos e políticos a serem observados no planejamento das políticas públicas de incentivo da atividade empresarial. Esses fatores são *pressupostos da formação da política pública* e estão relacionados ao caráter de legitimidade e adequação da política à realidade local. Como exemplo de aspecto político pode ser citado o conteúdo da política voltada ao desenvolvimento local, que deve passar pelo processo de exploração e consulta ao campo e aos atores sociais que vivem as dinâmicas econômicas. A compreensão da realidade local permite elaborar medidas que busquem gerar o efeito desejado com o máximo de efetividade.

Este é o propósito do presente capítulo. Revisitar a política de incentivos fiscais e compreender a consciência crítica (NINACS, 2002) dos atores sociais nos setores da indústria, do comércio e de serviços em relação ao conteúdo da política e sua contribuição para o desenvolvimento local, identificando, assim, os erros e acertos práticos da política. Além de buscar analisar essa consciência crítica, também foram analisadas as externalidades da política na realidade local (TENÓRIO *et al.*, 2004) segundo os depoimentos dos atores locais.

### 8.1 Incentivos fiscais na indústria: incentivo para quem?

Ao longo da pesquisa, foi comum encontrar entre os representantes das indústrias locais e das entidades intermediárias relacionadas à classe a afirmação de que a competitividade e o desenvolvimento de um município estão intrinsecamente ligados à presença de indústrias em seu perímetro urbano. Segundo os pesquisados, a questão dos incentivos fiscais é um assunto muito importante no contexto de desenvolvimento e que deve ser tratado, prioritariamente, em relação a esse segmento da economia, em função do volume de bens e recursos envolvidos.

No caso do comércio, por exemplo, eu não vejo necessidade nem de dar incentivos. Grandes varejistas estariam aqui em Montes Claros com incentivo ou sem incentivo, do jeito que fosse. Você vai perder um mercado desse? Um grande atacadista está se instalando aqui. *Não sei se teve algum incentivo, certo, mas não precisava não. Eles viriam de qualquer jeito. O comércio vai onde tem mercado, a indústria não. A indústria vai se instalar onde achar melhor, onde houver melhores condições* (ENTREVISTADO EB17, 2015).

Já foi visto que a política de incentivos fiscais municipais não faz a distinção entre os tipos de negócio beneficiados, apenas se interessa pelo cumprimento dos requisitos sociais propostos. Já a legislação federal de incentivos da SUDENE parece não ser tão abrangente em relação aos propósitos sociais do mencionado mecanismo, visto que direciona os incentivos especificamente às indústrias e às atividades produtivas denominadas como prioritárias, listadas no Decreto nº 4.213/2002, o que praticamente exclui do rol de beneficiados os pequenos empreendimentos relacionados ao comércio e à prestação de serviços.

O argumento apresentado ainda possui traços do pensamento utilizado na década de 1950, em relação aos incentivos analisados no Capítulo 06, de que existem certas atividades que devem ser prioritariamente estimuladas como forma de aceleração do desenvolvimento regional e que outras viriam como um processo natural resultante do desenvolvimento obtido por meio da desconcentração territorial. Mas, de fato, o que representa o incentivo fiscal para as indústrias locais? As empresas beneficiadas foram assertivas em relação ao assunto. Para esses atores, os incentivos municipais não se constituem como grande vantagem ou não geram grande impacto.

A gente está em uma área que não é competitiva do ponto de vista logístico. Então, o incentivo fiscal atrai empresas para estar nessa área. Só que o nosso caso é diferente. Porque a nossa empresa não está aqui atraída pelo incentivo fiscal da região. Ela está aqui porque adquiriu uma empresa concorrente local. Então a fábrica foi montada aqui. A gente não veio para cá por causa do incentivo ou da localização em si. Montes Claros foi escolhida por outras razões estratégicas. (ENTREVISTADO EB5, 2015)

Pra nós o incentivo municipal significa quase nada. Vamos dizer as prefeituras em geral. Francisco Sá, Montes Claros e Pirapora, o que as prefeituras podem oferecer? Não tem quase mais nada a oferecer, porque ela é limitada, ela tem um orçamento e para fazer uma doação de um terreno ela tem que fazer uma lei, ser aprovada pela câmara, e pra ser aprovada pela câmara, já custa um dinheirinho né. Legislativo nenhum vota sem receber, estou falando todos viu [risos]. Todos do legislativo, tem sempre um toma lá, dá cá. E aprova-se o projeto, doa-se o terreno, paga-se o aluguel do galpão, promete asfaltar uma rua, promete iluminação pública, isso hoje é o que a prefeitura pode oferecer, o Estado pode oferecer mais. (ENTREVISTADO EB13, 2015)

Hoje o incentivo municipal representa muito pouco. O único incentivo fiscal que nós conseguimos foi na criação do projeto desta planta aqui, né? Foi feito um pedido que foi criado no Conselho de Desenvolvimento Econômico, né? Com garantia, na época, de ter 50

empregos e gerar mais 50. *Aí conseguimos o incentivo fiscal, todas as taxas municipais, IPTU, alvará e etc. Representa pouco porque o custo de impostos diminui 1 ou 2% só. E hoje temos 150 trabalhadores. O incentivo vai até 2017.* (ENTREVISTADO EB18, 2015)

Alguns membros do governo local e das entidades intermediárias pensam em sentido similar. Apesar da ocorrência de muitas falas relacionadas estarem ligadas à ideia de “qualquer incentivo ajuda” (ENTREVISTADOS AM9; EB11; EB19; EI1; EI14 e AM15; 2015), nenhuma dessas falas veio seguida de uma correlação que estabelecesse uma razão pela qual a ação incentivadora do município seria crucial para atender aos interesses do setor industrial. Os representantes do governo e das instituições intermediárias locais, que se posicionaram contra o atual molde dos incentivos concedidos pelo município, indicam razões e argumentos similares aos acima apresentados pelos representantes de empresas beneficiadas.

*O incentivo fiscal municipal para a empresa... Acho que, em tese, representa pouco. Porque qual é o incentivo fiscal que a prefeitura pode dar? Isenção parcial ou total de ISS, IPTU, ITBI e taxas. Uma empresa industrial não paga ISS, paga IPTU uma vez por ano, paga ITBI só quando compra ou vende imóvel, taxas quando está abrindo a empresa. Para uma empresa que tem faturamento médio por ano, por exemplo, de 20 milhões pagar 200 mil de IPTU, é significativo? Acho que não. Uma empresa ganhar um terreno de 30 mil metros valendo três milhões representa muito? Eu acho que não. Acho que já estamos saindo desse patamar, de que o decisivo para uma empresa vir a Montes Claros são os incentivos.* (ENTREVISTADO AM3, 2015)

Eu acho que o incentivo fiscal gera um ganho superficial, entende? Essas empresas vão se instalar. Vão produzir. Mas eu questiono a perpetuidade delas, certo? *Não sei se esses incentivos vão garantir a vida média e longa dessas empresas, entendeu? Porque esses incentivos não são permanentes, vai chegar um dia que eles vão parar. E nisso você cria um vício para as empresas. Você dá um incentivo aí de 10 anos, ela começa a produzir e tal. Daí depois desses 10 anos, o município não tem condições mais de abrir mão desse dinheiro. Aí a empresa vai negociar. A negociação geralmente é ruim para o município.* Então esse modelo, volto a repetir, ele, a médio e longo prazo, é predatório. Ele não é produtivo, e digo mais, ele fada a falência do sistema industrial, entendeu? (ENTREVISTADO EI16, 2015)

Os trechos analisados indicam que poucas ações sobram para o município no sentido de estímulo ao desenvolvimento industrial pela via fiscal, e que essa ação se torna significativa apenas quando proveniente dos outros entes federativos (Estado e União). Esses são, justamente, os entes que possuem mais dificuldades na individualização das políticas públicas,

visto que são entes mais distantes das inúmeras situações que envolvem os diferentes locais no território brasileiro (MARTINS; 2002, FAURÉ; HASENCLEVER, 2007). A solução desse aparente dilema demanda a existência de um outro nível de cooperação que não o local: entre os governos municipais e os governos estaduais e federal.

Resgatando as construções teóricas do Capítulo 07, é possível considerar que, para o município, portanto, restaria o levantamento de uma agenda de demandas a ser apresentada às outras esferas governamentais que ocorra em função da sua realidade identificada – quais são os setores econômicos locais a serem estimulados e quais perfis de empresas e investimentos devem ser estimuladas no local. A partir dessas diferentes agendas, deveria ser possível fazer uma maior diferenciação entre os municípios e o proveito de suas potencialidades.

Tal seria o pleito do município em relação aos outros entes federativos. E quais ações diretas sobram para os municípios? A investigação apontou alguns fatores que não estão relacionados à concessão de vantagens para as empresas, como o investimento público no próprio município e a governança local, considerados os principais fatores de competitividade na atração de investimentos.

Ao longo das entrevistas, surgiu um aspecto interessante na fala de alguns representantes das empresas beneficiadas, menos relacionado à questão financeira do que à questão da qualidade de vida e relacionamento com o poder público, o que alguns empresários denominaram como *ambiente amigável* e *cidade agradável* para a instalação de uma indústria. O peso da criação desse ambiente, segundo os entrevistados, recai no governo local, que é considerado o responsável pela empreitada de articulação entre os atores sociais locais.

*Ambiente interessante, às vezes... Falo assim: Olha, a cidade é interessante para o profissional morar? A cidade tem atrativos? Eu tenho um colega que encontrei domingo na padaria. Ele saiu porque queria levar a esposa para jantar. Não tinha um restaurante. Dos POUQUÍSSIMOS que tem em Montes Claros, não tinha UM restaurante aberto. A cidade é interessante, a cidade é bonita? Nós já tivemos funcionário que veio aqui e não quis ficar porque não conseguiu gostar da cidade. Tivemos casos de pessoas que até gostaram da cidade, mas depois do passar do tempo, falaram assim: “Eu estou acostumado com mais variedade do que eu consigo ter aqui em Montes Claros. Eu vou ao supermercado e não acho muita variedade de produtos”. Então são coisas que eu falo o seguinte... Isso é a prioridade? Não, mas até isso é importante para atrair novas empresas. (ENTREVISTADO EB6, 2015)*

Nós temos uma questão aí de aumento do IPTU. Esse tipo de coisa cria um ambiente inseguro para as indústrias. É um ambiente de insegurança, certo? Você vai dobrar o IPTU de um ano para outro? Um ambiente amigável acontece sobre todas as formas, certo? Do início ao fim. Vamos lá. O que é um ambiente amigável? As autoridades chegam aqui e percebem que você não está fazendo do jeito que ele gostaria que você fizesse. Senta com você na mesa e fala: Ó, você precisa melhorar. De quanto tempo você precisa? Em 3 meses você melhora? Então tá [gesticulando e fazendo sinais positivos]. Isso é um ambiente amigável. O que é um ambiente não amigável? Está errado, você vai pagar a multa. Mês que vem eu estou multando de novo. Alguns fiscais vão muito além. Alguns prefeitos também, em alguns casos. Isso torna o ambiente menos amigável. Certo? Em outros lugares é mais amigável. Lá eu não tenho problema. Então vamos crescer para lá. Se aqui eu estou cheio de dor de cabeça, então, vamos crescer aqui para quê? Para aumentar minha dor de cabeça? (ENTREVISTADO EB17, 2015)

Os trechos analisados indicam que há fatores que são levados em conta no momento da decisão de instalação de novos empreendimentos, muito mais relacionados à qualidade de vida dos empresários e dos funcionários e às suas relações com o governo local do que, necessariamente, com a questão financeira preconizada na política de incentivos fiscais. Esse tipo de afirmação também foi feito no âmbito das entidades intermediárias, mas em uma abordagem que traz alguns indícios da razão por trás da necessidade de uma cidade bem estruturada para a atração de novos investimentos industriais e dos discursos proferidos.

Ora, conforme visto no Capítulo 03, a ideia do incentivo fiscal é justamente compensar o empresário dos riscos que ele corre ao investir em determinada área geográfica que não apresenta estrutura ou competitividade para receber investimentos (SILVEIRA, 2009; TORRES, 2011) – investimentos esses que não ocorreriam em situação diversa. Algumas leituras são possíveis ao se analisar a situação apresentada: uma vez instalada no local, a empresa começa a enfrentar os problemas do local, ou seja, é inserida na realidade local e passa a demandar novas estruturas que suportem os seus negócios. *O incentivo, em si, é percebido, de forma geral, como uma contribuição para sobreviver no macroambiente econômico, mas não como medida de estímulo ao desenvolvimento do lugar onde a empresa se instala.* Esse processo de desenvolvimento, na realidade, ocorre de forma gradual e lenta, conforme vai se formando uma massa de consumidores que justifique novas estruturas de comércio e serviços.

Mas quando você fala de cidade atrativa, meios de transporte que funcionam, escolas que atendam, segurança pública, saúde... Se a

*cidade oferece isso tudo, a empresa gasta menos, e não só gasta menos, ela tem a capacidade de manter os trabalhadores aqui. Ora, manter os trabalhadores aqui, significa que ela está trazendo de fora não é? Quantos por cento dos trabalhadores da empresa vêm de fora? É cheio de gente que vai jantar no Rio de Janeiro e volta, de aviãozinho particular, entendeu? Pra esses, não precisa de uma cidade bonita. Ele vai pra onde quer e volta. Mas para aquele trabalhador mediano, isso faz muita diferença. No chão de fábrica, uma cidade atrativa é a empresa reduzir o gasto que ela tem com acidente de trabalho no percurso porque o trânsito é ruim. Se houvesse um transporte público que funcionasse, ela não precisaria colocar transporte para funcionário. Se houvesse uma rede pública de saúde que funcionasse, os custos com plano de saúde seriam bem menores. Então pra mim, uma cidade atrativa é isso* (ENTREVISTADO AE3, 2015).

Ao chegar a um lugar, a empresa, de *per se*, mais do que ajudar ao governo local, passa a ser demandante de melhorias no sistema econômico e político local sem, necessariamente, gerar arrecadação suficiente para dar ao município condições de investir na infraestrutura necessária à manutenção da qualidade de vida da massa trabalhadora que se forma a cada novo grande investimento industrial que atrai mão-de-obra externa e necessidades que antes não existiam.

Contudo, não se pode deixar de considerar um achado relevante o fato de que a atratividade do município para as indústrias está relacionada menos ao incentivo fiscal municipal e mais à questão da governança local, da estética urbana municipal e da qualidade de vida na cidade. Os achados sugerem possíveis alternativas à questão do excessivo esforço competitivo despendido pelos municípios para atrair empresas por meio de concessões de vantagens, através de uma nova abordagem que atribuiria menos aos municípios o ônus da guerra fiscal e priorizaria a gestão de suas potencialidades e a concentração dos esforços na melhoria da qualidade de vida na cidade.

## **8.2 Vantagens competitivas nas indústrias: o custo do não-projeto político-econômico**

Conforme visto anteriormente nesta dissertação, os arranjos produtivos locais são os principais resultados dos processos de desenvolvimento local (PEREIRA; HERSCHMANN, 2003; BARBERIA; BIDERMAN, 2010). Esses arranjos produtivos são aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais que estão localizados em um mesmo território e ligados por vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem. Buscar identificar a forma pela qual a política de incentivos fiscais contribui para o desenvolvimento local significa, dessa forma, buscar compreender como a política facilita a formação desses arranjos.

Um arranjo produtivo local é identificável a partir das vantagens competitivas que surgem da dinâmica de interação entre as empresas locais. Isso leva a uma série de necessidades, como a análise de custos de transporte de matérias-primas e produtos finais, a difusão de informações, a especialização, a cooperação e as externalidades positivas que surgem da formação de aglomerados de empresas do mesmo tipo que atuam em determinado espaço geográfico (MARSHALL, 1920).

As externalidades positivas resultam no ganho de vantagem competitiva e impactam a sustentabilidade dos negócios locais. Ao longo da pesquisa, observou-se que os Estatutos Seletivos federais criam uma ordem de prioridade para os tipos de investimentos que interessam às regiões beneficiadas, mas não estabelecem critérios para a sua implementação. Os Estatutos Seletivos, por outro lado, designam tipos completamente abertos, que contemplam critérios sociais inteiramente desconexos com o propósito econômico das empresas. Ao longo dos itens 4.2.3 e 7.2 desta dissertação, discorreu-se sobre a necessidade de criação de um projeto político-econômico comum que contemple a questão das prioridades no desenvolvimento local. Segundo as construções teóricas e empíricas, é possível considerar que uma adequada política de incentivos fiscais deve se harmonizar com o projeto político-econômico local, que designa os caminhos a serem percorridos para o desenvolvimento.

Contudo, não é esse o propósito identificado na legislação atual, que confere primazia à eficiência social e desconsidera as eficiências operacional e tecnológica das organizações como fins a serem alcançados. Para definir corretamente a importância dos incentivos fiscais em um ambiente como o exposto, faz-se necessário, então, analisar as dinâmicas de interação locais em relação à questão da exploração do trabalho, da tecnologia e das cadeias produtivas. Entre as empresas beneficiadas locais analisadas, foram coletados dados sobre indústrias químicas, têxteis, metalúrgicas e de alimentos. Os depoimentos foram similares na maioria dos quesitos apontados, o que evidencia de forma mais consistente o cenário retratado a seguir.

O desenvolvimento de *conhecimentos e inovações*, no contexto analisado, foi objeto de alguns apontamentos, tanto das autoridades políticas locais quanto das empresas beneficiadas. Para ambos os grupos, a questão merece grande atenção e precisa ser melhorada. O primeiro grande aspecto levantado está relacionado ao déficit da qualidade de mão-de-obra local, fator que é consenso entre a maioria das empresas analisadas. Segundo as empresas beneficiadas, há grande despesa para preparação da força de trabalho local, além de grande dificuldade para contratação

em cargos de maior complexidade que envolvam conhecimentos técnicos especializados. As maiores reclamações têm sido em relação ao déficit educacional e à cultura local.

Como eu caracterizo a oferta de mão de obra? Péssima. Como eu te falei... Pela formação, as pessoas têm baixo nível de conhecimento, baixo índice de escolaridade. As pessoas não querem estudar, nós temos muitas faculdades, que eu vejo aí, mas essas faculdades não estão formando a mão de obra para a base da indústria, pelo menos não para nós. Montadores, serralheiros... Você vai a um SESC, a um SENAI, ou uma escola técnica, eles não têm cursos para promover um treinamento técnico, isso acaba ficando por nossa conta. Então, a mão de obra, além de mal acostumada, você vê que as pessoas estão muito mais afins de direitos do que de deveres, é impressionante como aqui isso é forte, isso acaba tirando desse tipo de indústria, como a nossa, uma série de oportunidades, inclusive a do crescimento. (ENTREVISTADO EB2, 2015)

Para o meu setor tem uma carência de mão de obra. Acho que tem muita demanda e poucos profissionais treinados, então isso que eu tenho feito aqui mesmo é treinamento. Pego uma pessoa que tem o perfil, um candidato que tem o perfil e coloco um multiplicador para treinar essas pessoas que vão chegando. Uma rotatividade muito grande as vezes existe, né. Por mais que a gente tenha cuidado com essa rotatividade, há alguns problemas. Um deles, que eu não tenho dúvida disso, e nós já estamos tentando resolver, é o seguro desemprego. O funcionário fica o tempo para receber o seguro desemprego, aí ele se desliga da empresa, vai trabalhar informalmente e fica recebendo o seguro desemprego. Então dobra o rendimento dele, naturalmente. Quando acaba aquela carência, ele volta a trabalhar em um emprego formal e isso entra em um ciclo vicioso. (ENTREVISTADO EB18, 2015)

Nós trabalhamos com esse conceito de pessoa certa. Está difícil de achar pessoas certas. Muito difícil. Não é fácil de achar. Hoje o mercado está extremamente recessivo. Tem MUITOS jovens sem experiência. Tudo bem, o jovem sem experiência você pode moldar, preparar treinar e adequar, só que isso demanda tempo, muito tempo. Então hoje a gente tem uma mão de obra que não tem tanta experiência. Muito primeiro emprego. Então a mão de obra de alto nível, de alto valor agregado, não vem daqui. Eu diria para você assim... Olha, até para facilitar seu trabalho, no máximo vinte por cento da mão-de-obra é local, o resto é tudo importado. (ENTREVISTADO EB19, 2015)

Depoimentos dessa natureza foram recorrentes ao longo da pesquisa. Além da insatisfação com a qualidade da mão-de-obra local, outro ponto levantado é o ritmo lento da inovação tecnológica local. Para parcela expressiva dos entrevistados, a inovação tecnológica chega lentamente de forma espontânea, “em função da dinâmica do mercado” (ENTREVISTADOS AM1; AM10;

EB5; EB10; EB13; EB17 e EB18), apesar de que muitos reconhecem que os incentivos fiscais, quando aliados aos incentivos financeiros, podem potencializar e acelerar o desenvolvimento da inovação tecnológica nas empresas locais que não possuem recursos para “assumir o risco do investimento sozinhas” (ENTREVISTADOS AM6; EB1; EB7 e EB19). Em empresas de menor porte, percebe-se que a tendência é a aquisição de máquinas e equipamentos usados e já defasados de empresas globais maiores que não percebem mais utilidade no equipamento.

Por fazer parte de ramos distintos, as empresas beneficiadas locais não formam arranjos de produtos locais e, em sua maioria, não compartilham conhecimentos ou avanços tecnológicos entre si, com exceção de alguns casos isolados de compartilhamento de conhecimentos em gestão (ENTREVISTADOS EB5 e EB6). Essa falta de interação entre as empresas não se restringe apenas ao compartilhamento de conhecimento técnico ou tecnológico. Por não fazer parte de clusters de produção, a maioria das empresas se declarou indiferente em relação ao fato de estar fisicamente próxima de outras indústrias que também recebem incentivos fiscais, visto que não percebem ganhos concretos em função da proximidade (ENTREVISTADOS EB1; EB5; EB11 e EB23). Em alguns casos, a falta de cooperação entre as empresas levou à disputa pelos recursos locais, em especial de trabalho.

Bom, existe um problema que aconteceu aqui, que foi a vinda de uma indústria que acabou, de uma maneira até, assim, predatória, né? Roubando até meus funcionários. Isso aconteceu, né? Realmente a região ela tem mão de obra, tem muita disponibilidade de pessoas, mas não tem capacitação. As pessoas não estão capacitadas, e houve essa demanda, e realmente foi prejudicial, atrapalhou bastante, né? A maneira como foi feito, né? A maneira de captação dessas pessoas foi bem prejudicial para a gente. Não vou dizer que não atrapalhou não, porque atrapalhou bastante. (ENTREVISTADO EB21, 2015).

As empresas locais beneficiadas também não possuem, em sua maioria, vínculos fortes e consolidados com as instituições de ensino superior locais. Esse fato é de conhecimento das autoridades políticas locais, empresas beneficiadas e das entidades intermediárias. Apesar de alguns casos isolados, a situação mais comum relatada pelos entrevistados é a de que não há um vínculo concreto com as instituições de ensino que não sejam os estágios que, em alguns casos, evoluem para programas de trainee (ENTREVISTADOS AM1; AM4; AM9; EB6; EB7; EB10 e EI5).

A relação da nossa empresa com as universidades ainda é fraca. Por quê? Não sei, talvez falta de hábito, talvez falta de incentivo de

estímulo, talvez falta de projetos que estimulem, tanto a visita da universidade para dentro da empresa... vou ser honesto com você. Professor é bicho o mais reacionário que existe no planeta. “Estamos aqui para preparar a população para os projetos e mudanças”. Mentira! Precisamos preparar o cara para aquilo que era necessário há dez anos atrás. Tecnologia! (ENTREVISTADO EB19, 2015)

As instituições de ensino superior elas deveriam ser o pivô da inovação tecnológica. A inovação parte da pesquisa. De você fazer pesquisa para desenvolvimento de um determinado produto, e esse produto, testado, ir pro mercado. E quem tem que dinamizar o mercado é a empresa. Aqui na região de Montes Claros, a situação é contrária. As empresas se instalam e trazem a tecnologia de fora. E essa tecnologia poderia ser absorvida também pela universidade. Mas o que está acontecendo? Nós temos um movimento contrário. É dos centros de pesquisa nas academias que deveriam sair as tecnologias e não das empresas. A pesquisa é fraca justamente porque há ausência de políticas direcionadas para o desenvolvimento nas instituições. Não tem política e nós temos capital humano avançado. Nós somos capazes de trabalhar um docente com doutorado fora e trazer coisas aí. Apesar do nível dos estudantes que entram na universidade aqui não é o que a gente espera, nós podemos controlar essas fraquezas. (ENTREVISTADO AF4, 2015)

A situação entre empresas e faculdades não é ruim, mas poderia ser muito melhor. É uma relação de presença, de amizade, de bater no ombro, conversa, não conta, de vez em quando, se precisa, se resolve pontualmente. Mas poderia ser mais fluente. Eu acho que está faltando iniciativa. Talvez mais ainda da universidade. Está melhorando. Há grandes parcerias com o setor privado, e são parcerias prósperas. Mas isso não é generalizado, não é? Isso pode se tornar extensivo a todas as áreas. Eu acho que a gente pode ter mais atitude em relação a isso. Abrir mais a guarda. (ENTREVISTADO AE2, 2015).

Não foram identificadas, entre as empresas pesquisadas, cadeias de fornecedores locais para aquelas que recebem incentivos fiscais. A maioria das empresas locais alega que, localmente, não há fornecedores que atendam aos padrões de qualidade requeridos e, em função da competição de preços entre fornecedores, adquirem insumos de São Paulo (ENTREVISTADOS EB1; EB2; EB5; EB7; EB11; EB14; EB16; EB18; EB21 e EB23). Esse quadro já foi retratado anteriormente por Braga (2008), para quem a indústria em Montes Claros segue uma estrutura dependente das organizações cujas matrizes estão no Centro-Sul do Brasil. Para a autora, as empresas locais não se constituem como centros de decisão estratégica que definem a cadeia de suprimentos, que é determinada globalmente pela matriz. Já em relação aos serviços, o quadro difere em relação à presença de fornecedores, que é considerada abundante, mas também houve

a predominância de relatos de insatisfação entre as empresas beneficiadas que, em sua maioria, atribuem à informalidade e à falta de preparo técnico a baixa qualidade dos serviços locais.

*Eu acho que tem que melhorar... Hoje o mercado de serviços de Montes Claros é muito informal e aqui nós trabalhamos para ter um alto nível de conformidade com todas as legislações. Então, por exemplo, a gente não aceita empresas que trabalham com menores. Nem com pessoas que não estão registradas. Nem com pessoas que não tem treinamento. Nós fizemos um estudo e, às vezes, para prestar um serviço para a nossa empresa, às vezes, é 50 a 60% mais caro que prestar o mesmo serviço para outras empresas. Tudo porque a gente cobra tudo isso. A gente trabalha com várias empresas aqui. Mas dizer que estamos satisfeitos seria... seria muito da minha parte. (ENTREVISTADO EB5, 2015)*

Em suma, foram identificados, ao longo das entrevistas, fracos laços das empresas entre si e com as instituições de ensino, além de uma generalizada insatisfação com a qualidade de mão-de-obra local e com a prestação de serviços. Há ainda um atraso na inovação tecnológica em muitas empresas, e poucas iniciativas de articulação entre os atores sociais se mostraram marcantes ou expressivas no contexto de desenvolvimento local. O custo do não projeto político-econômico local se traduz, portanto, na redução da capacidade de articulação entre as empresas locais, governo e instituições e da capacidade produtiva das empresas, que não demonstraram perceber vantagens advindas das externalidades do parque industrial local.

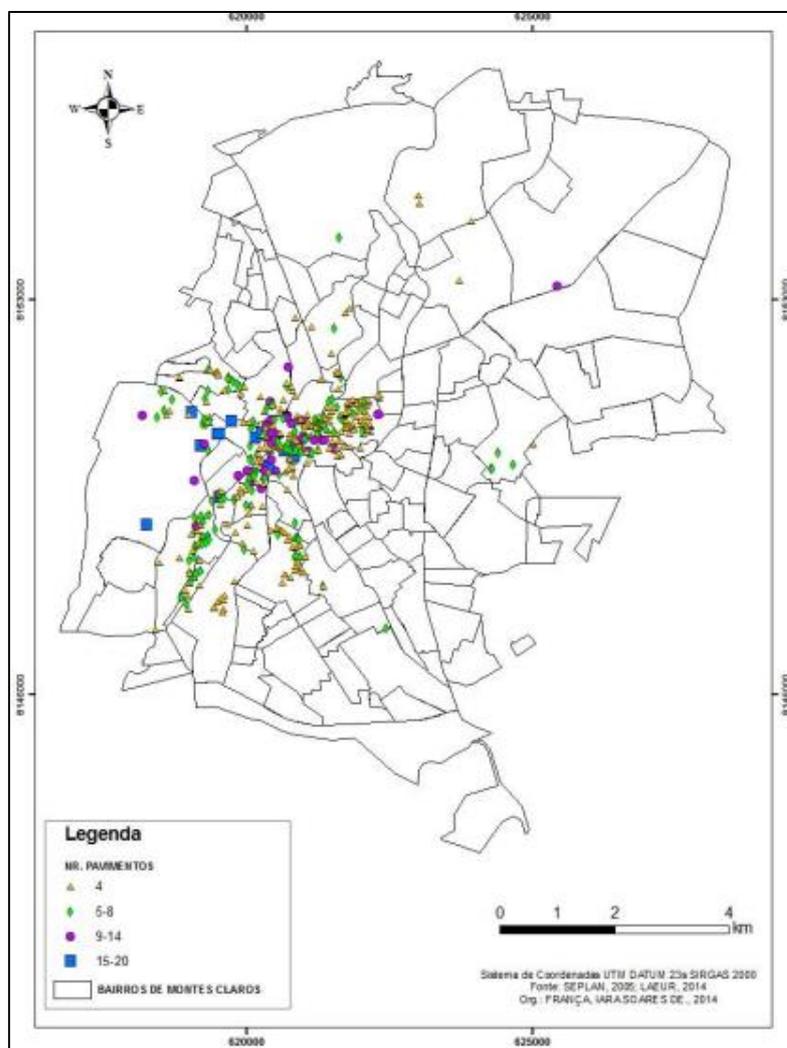
### **8.3 Incentivos a que custo? Como as empresas ajudam no desenvolvimento da cidade**

A cidade tem passado por um processo de crescimento acentuado. Mas o crescimento da cidade tem seu preço: os efeitos urbanos. Entre os anos de 2010 e 2014, estima-se que a população desta cidade, de porte médio, aumentou 7,82% – um aumento nominal de aproximadamente 30 mil habitantes em 04 anos<sup>21</sup>. Além do crescimento populacional, o crescimento da frota de veículos aumentou em 30% naquele período, sendo que, atualmente, 20% da frota é composta por veículos pesados<sup>22</sup>. No Censo de 2010 do IBGE, foi identificado que 17,26% dos domicílios não possuíam pavimentação na rua; 88,73% dos mesmos domicílios não eram protegidos por bueiros ou boca de lobos nos casos de chuva intensa; 98,91% dos domicílios não possuíam rampas para cadeirantes próximas que facilitassem o acesso de pessoas com dificuldade de locomoção às residências e 43,50% dos domicílios eram situados em ruas que não possuíam

<sup>21</sup> Informações coletadas junto ao IBGE, 2015

<sup>22</sup> Frota de Caminhões, Caminhões-Trator e Ônibus, dados segundo IBGE, 2015

arborização<sup>23</sup>. Estudos ao longo de duas décadas (QUERINO, 2006; BRAGA, 2008) e recentes (FRANÇA, 2011) indicam que o crescimento do município tem ocorrido completamente desprovido de planejamento urbano. Essa ausência de controle sobre a evolução urbanística cria uma série de efeitos potencializados pelo aumento populacional. Um desses problemas foi constatado por estudos recentes, que indicam um processo de verticalização das construções civis na área central do município (FIG. 09) (FRANÇA et al, 2014). Segundo os autores, do total de edifícios da cidade, 43% foram construídos nos últimos 05 anos, principalmente na região central da cidade, o que intensificou a movimentação urbana e o tráfego de automóveis naquela região.



**FIGURA 09:** Mapa da Verticalização da Construção Civil em Montes Claros  
**Fonte:** FRANÇA, et. al, 2014, p. 14.

<sup>23</sup> Informações coletadas junto ao IBGE, 2015

Uma das dificuldades de gerenciamento municipal é a questão da limitação financeira e orçamentária que os municípios possuem. Em 2012, o município de Montes Claros afirmou obter apenas 54% da arrecadação prevista, principalmente pelas políticas de incentivo fiscal e outras políticas que desoneraram a iniciativa privada concedidas pelos governos do Estado e Federal<sup>24</sup>. As isenções impactam diretamente a capacidade arrecadatória dos municípios, trazendo limitações para as suas ações de correção das distorções advindas do crescimento. Apesar da importância do tema, quando foi requerido à prefeitura local dados relacionados ao montante total relacionado à renúncia fiscal dos tributos municipais nos últimos anos, a informação recebida foi a de que esse cálculo, apesar de possível de ser realizado, nunca foi feito, e não integra, atualmente, o grupo de dados controlados pela prefeitura.

Uma das grandes perguntas referentes aos incentivos fiscais é sobre o destino dos recursos concedidos às empresas beneficiadas. Esse recurso volta para a sociedade? Fica para a empresa? É reinvestido? Basicamente, são dúvidas que norteiam o uso do recurso que, *a priori*, partiu dos cofres públicos e se destina à geração de benefícios para a sociedade. Na presente pesquisa, uma minoria entre os entrevistados beneficiados pela política indicou que a destinação para o recurso é o “reinvestimento na própria empresa” (ENTREVISTADOS EB11; P 27 e EB17, 2015). A maioria indica que o incentivo fiscal se destina ao cálculo de “redução do custo do produto final e no aumento da lucratividade da empresa” (ENTREVISTADOS EB2; EB5; EB7; EB9; EB16; EB18; EB19; EB23 e AM38, 2015). Em outras palavras, a renúncia fiscal é vista como prêmio pelo risco da localização geográfica.

No Capítulo 03, entretanto, viu-se que o uso desse recurso não acontece, necessariamente, para enriquecer determinadas categorias econômicas. A destinação social dos recursos tributários ocorre em função da extrafiscalidade e das condicionalidades que direcionam os tributos a fins sociais relevantes. A finalidade da renúncia tributária vai além do mero estímulo à redistribuição espacial, incluindo estímulos e ações que facilitem a dinâmica econômica (ELALI, 2007; HACK, 2012) e promovam o aperfeiçoamento de regimes democráticos, os direitos humanos e o bem-estar social (PRIDHAM, 2005; USUL, 2011). Ações de planejamento de incentivos fiscais devem, portanto, se destinar à promoção de um bem comum.

---

<sup>24</sup> **Notícia disponível em:** <http://g1.globo.com/mg/grande-minas/noticia/2012/09/arrecadacao-de-montes-claros-alcanca-54-da-previsao.html>, acesso em março de 2015.

Nesse sentido, questionou-se se o incentivo fiscal deveria estar imbuído de condicionantes que visassem acelerar o processo de desenvolvimento – e não de crescimento – do município.

O assunto levantou, ao longo das entrevistas, dois posicionamentos distintos. Entre o governo local e as instituições intermediárias, há um consenso de que a reversão do incentivo fiscal para a sociedade, em forma de benefícios indiretos, é fundamental. Nesse sentido, parcela expressiva dos entrevistados afirmou que o incentivo fiscal pode ser considerado uma “via de mão dupla” (ENTREVISTADOS EB5; EB10 e EI2, 2015), o que significa dizer que o ganho obtido por uma empresa só é justificado pelo ganho obtido pela sociedade, que se beneficia dos efeitos da atividade econômica exercida pela empresa e pelo consumo dela decorrente.

*A condicionante para o incentivo é a condição SINE QUA NON para que dê certo! Eu acho que sem isso, qualquer incentivo que você der, o empresário ou o administrador vai criar um jeitinho para tentar levar vantagem. Os incentivos têm que ser criados de uma maneira, uma seriedade, uma exigência maior do que no sistema comum, onde não há incentivos.* Ele tem que ter uma fiscalização maior. E tem que ser cobrado MESMO! Temos que começar a fazer o dever de casa. Cobrar com seriedade, e se for o caso se não cumprir, é penalidade! Entendeu? Porque senão, infelizmente, vai ser mais um caso em que você dá o incentivo a fim perdido. (ENTREVISTADO EI1, 2015)

Eu acho que isso é uma via de mão dupla. Eu não sou contra isso não. É mais ou menos assim: Você vai receber o terreno. *Eu não posso simplesmente entregar o terreno para a empresa, eu tenho que cumprir a regra do jogo. E qual é a regra do jogo? Você vai receber esse terreno. Você tem X meses para construir e para estar funcionando. Então tem que ter essas regras porque senão eu transformo doação de terreno em especulação imobiliária. O que não tem nada a ver, e é uma coisa maléfica, não é? Eu vou te dar um incentivo e você não vai gerar emprego? Não! Esse incentivo que eu te dou, é na condição de você gerar X empregos, porque o porte da sua empresa permite. Eu vejo isso como muito positivo. É uma via de mão de dupla. Eu te dou, mas em contrapartida, você atende esses pré-requisitos em favor do desenvolvimento da cidade.* Eu sou a favor. (ENTREVISTADO EI2, 2015)

Essa vertente de pensamento, contudo, não foi pacífica entre os entrevistados, principalmente no grupo das empresas beneficiadas, as quais mostraram resistência à possibilidade de estabelecimento de condicionantes e imposição de mais normas reguladoras, além de maior controle das suas atividades em função dos incentivos recebidos. Entre as principais alegações dadas pelos membros desse grupo, encontram-se as dificuldades relacionadas ao volume de

impostos e exigências legais a serem cumpridas na empresa, o que gera uma carga de trabalho, esforços e um “custo invisível” (ENTREVISTADOS EB5; EB6, 2015) que dificultam a atividade operacional. Em alguns casos houve, entre as empresas beneficiadas, abertura para a criação de condicionalidades, desde que estabelecidas em negociação entre as mesmas e o governo, considerando-se que o ganho que a empresa terá é um fator relevante para a tomada de decisão.

Na verdade, hoje a gente já faz muito para pouco benefício. As empresas estão absolutamente enjauladas num esquema tributário pesado que o país está nos impondo. Então esse esquema de tributação tem tirado não só empregos, mas a oportunidade de empresas, do tamanho da nossa, de crescerem. Eu acho que as empresas deveriam fazer parte de um programa mais pesado do governo, de forma que fomenta o emprego e a produção. E hoje eu vejo que a situação ainda é distante do ideal. A vontade, muitas vezes é de desistir, porque você trabalha, trabalha, trabalha e você mal consegue pagar os impostos. Uma vez que a nossa empresa ela é cem por cento formal, não sai nada daqui sem pagar imposto. Então, você vê que todo o seu suor e sacrifício ficam nos impostos, ficam nos encargos trabalhistas. (ENTREVISTADO EB2, 2015)

[Em relação às condicionantes] Eu acho que a empresa reagiria como qualquer empresa que percebe que a regra do jogo está mudando no meio da partida. A gente pararia para avaliar e analisar qual que é o impacto disso. Quais são as alternativas? Eu opero em um ambiente que a autoridade tem poder pra regular. Me diga: Quais são as alternativas? Se a condicionante for extremamente desfavorável, qual alternativa que minha empresa tem? Existe uma regulação já do meio ambiente no Brasil em vigor, você vai fazer algo que traz impacto ambiental, existem as condicionantes. Ok, você vai criar uma política de incentivo com condicionantes, mas a pergunta que eu faço, por exemplo, é: É o estado que tem que dizer quanto eu tenho que pagar aos meus funcionários, não importa o quê que esse funcionário me dê de desempenho, de resultado? Acho que não. (ENTREVISTADO EB6, 2015)

Olha, condicionalidade é sempre ruim. Quando ela é estabelecida a priori, você nem sempre respeita as condições que acabam por aparecer, né? Eu acho que condicionalidade é bom quando é negociada. Essas negociações que, no Brasil, a gente não aprende a fazer. A gente vê isso de uma maneira mais solta é nos países mais desenvolvidos. Agora no Brasil, como tem muita picaretagem, já sai tudo condicionado a priori e nem sempre isso atende às necessidades. Se a parceria ou a utilização dos incentivos só ocorre quando essas condicionantes me interessam, então nem sempre quem propõe a política atingirá as metas e objetivos, por conta de que não conhece

suficientemente quão intensa é a realidade. (ENTREVISTADO EB19, 2015)

Isso significa que as condicionantes não são bem-vistas entre parcela expressiva dos representantes das empresas beneficiadas, pois estes consideram a implementação de condicionantes como uma dificuldade operacional e uma medida desestimulante em ambiente que já é fortemente normatizado. Se, por um lado, à questão das condicionalidades na concessão de incentivos fiscais não foi atribuída receptividade pelas empresas beneficiadas, por outro, a questão da parceria entre o governo local e as empresas não encontrou grande resistência, sendo considerada pela maioria das empresas beneficiadas locais como parte de um processo normal no ambiente de negócios, que já acontece por meio de medidas filantrópicas e de preservação do meio ambiente em seus programas de Responsabilidade Social (ENTREVISTADOS EB1; EB6; EB11; EB16; EB17; EB18; EB19; EB21 e EB23, 2015) e no cumprimento das leis ambientais que independem de incentivos.

Não acredito que, se tivesse incentivo fiscal para promover ações de apoio à infraestrutura, a gente faria mais do que a gente faz hoje, não. Porque o que a gente já faz hoje é dentro de um contexto, certo? De uma ação social mesmo. Obviamente dentro de um contexto, né? Não é função de uma indústria cuidar do entorno dela não. Isso é função da cidade. (ENTREVISTADO EB17, 2015).

Nós temos não só a parte financeira, mas a social e a ambiental. Nós temos um tratamento de efluentes aqui dentro. Toda a água consumida volta para dentro da fábrica. Nós levamos isso muito a sério. Por exemplo, somos uma empresa que possui certificações ambientais. Todo o nosso gás carbônico é compensado por alguma atividade de meio ambiente. Nós já plantamos mais de duas mil árvores. A gente produz um pouco da mata local. Nós ajudamos a comunidade também. Fazemos isso porque isso já está dentro da nossa própria maneira de pensar. Que não só a parte financeira, mas a social e ambiental também. Então nós vamos continuar fazendo, independentemente de benefício ou não. (ENTREVISTADO EB5, 2015)

Apesar da disposição das empresas em contribuir para a sustentabilidade social e ambiental dos seus respectivos negócios, há poucas ações conjuntas e articuladas entre os atores sociais. Grande parte das autoridades políticas locais e das entidades intermediárias considera que as iniciativas relacionadas às parcerias entre o governo e as empresas ainda são tímidas no município de Montes Claros e “precisam ser melhoradas” (ENTREVISTADOS AM1; AM2; AM6; AM10; AM12; EI1 e EI2, 2015). Entre as empresas locais, é predominante a posição de que não é papel da indústria a responsabilidade de estrutura e manutenção da cidade e do meio

ambiente, embora a indústria possa contribuir para ações nesse sentido conforme o ganho percebido.

Existem, no cenário analisado, um ponto de consenso e um ponto de divergência. O ponto de consenso é o reconhecimento geral de que as grandes indústrias incentivadas possuem parcela de responsabilidade pelo desenvolvimento local. Nesse sentido, não se trata apenas da lucratividade do negócio, mas também dos benefícios que a empresa traz para a sociedade. Já o ponto de divergência está relacionado à forma como essa responsabilidade deve ser exercida: se por meio de Estatutos Seletivos (leis que regulamentem a atuação empresarial) ou por negociação aberta. As críticas atribuídas aos Estatutos Seletivos dizem respeito às dificuldades impostas e à possibilidade do não-alcance dos objetivos colimados, visto que, muitas vezes, a imposição de condicionantes não acompanha a realidade prática. Já a possibilidade de negociação aberta e flexibilização das cláusulas de concessão dos incentivos fiscais, de maneira geral, parece uma saída interessante aos entrevistados, desde que observados os pré-requisitos de construção social da política analisados no Cap. 07, onde a transparência e a idoneidade da dinâmica política adotada vigoram como misteres a serem preservados.

Analisando essas construções, é possível concluir que a saída para a negociação aberta parece ser interessante *apenas nos casos de parceria* entre o governo local e as empresas, visto que, a princípio, as *externalidades provenientes de sua atividade econômica surgem de forma espontânea em função do modelo de negócios adotado por cada empresa*. Nesse sentido, a imposição de condicionantes como forma de “forçar” uma aceleração do desenvolvimento não se mostrou adequada para parcela expressiva das empresas que recebem os incentivos. A razão para tal posicionamento se justificaria pelas dificuldades enfrentadas pela atual burocratização e também pela existência prévia de ações sociais que beneficiam a sociedade local e que não dependiam da existência de estímulos fiscais ou financeiros. Esses resultados reforçam a discussão levantada no Cap. 07 sobre a necessidade de um projeto político coletivo de desenvolvimento que estabeleça um perfil empresarial desejado por um lugar e por seus atores.

#### **8.4 Incentivos nas empresas menores e em outros setores: a intenção do município**

Ao longo do item 8.1 desta dissertação, os entrevistados elaboraram construções relacionadas à atratividade do município como um fator relevante para a decisão de instalação de novos empreendimentos, bem como atribuíram pouca significância aos incentivos fiscais municipais

no contexto dos custos das indústrias. Também é relevante, conforme visto no item 8.2, a reivindicação das indústrias locais por uma maior qualidade na prestação de serviços, considerada um dos fatores de competitividade para os negócios locais. Uma vez aceitas tais premissas, observa-se que o papel do município passa a ser, além da governança com os grandes empreendimentos locais, a potencialização local da estrutura de comércio e serviços.

Além das iniciativas de alocação de recursos públicos a obras e projetos, já foi discutido que uma das formas de estimular a dinâmica econômica local é a política fiscal. Portanto, a política de incentivos fiscais, em tese, pode se direcionar ao comércio e aos serviços para dinamizá-los. Contudo, *segundo a visão das autoridades políticas locais*, os critérios da política de incentivos fiscais do município privilegiam iniciativas que envolvem grande volume de investimentos e geração de emprego, razão pela qual se trata de uma *política excludente de pequenas iniciativas* que, em um contexto geral, são importantes para a geração global de empregos.

*É por que uma empresa pequena, que vai gerar 30 empregos, 40 empregos, não pode receber incentivo? A lei fala que só acima de 50 empregos. Uma empresa de tecnologia com menos empregos só vai empregar mão-de-obra mais qualificada! Só técnicos e engenheiros, administradores, pessoal com um salário maior! Isso reflete na cidade! Pessoal vai morar melhor, vai consumir. Muita gente de fora, estrangeira. Tudo vai melhorar. A questão cultural, a questão dos restaurantes. Então, tudo isso, para mim, para mim é a questão que fica no ar! (ENTREVISTADO AM1, 2015)*

*Normalmente, a empresa pequena não chega a esse patamar. Então a lei exclui a pequena empresa. Nós queremos rever a lei, para incluir a pequena empresa. Ele é significativo para as pequenas empresas, mas é insignificante para as grandes empresas. E você só dá incentivo para as grandes. Acho que nós temos que rever a legislação para isso! Porque um pequeno empresário deixar de pagar cinco mil em IPTU por ano faz diferença no negócio dele! Mas uma grande empresa deixar de pagar cem mil, não faz diferença nenhuma! Não é fechar as portas para o grande não, pelo contrário! Abrir mais ainda, mas com outro tipo de atrativo. (ENTREVISTADO AM3, 2015)*

Percebe-se que há uma intenção de direcionar a política de incentivos fiscais local para as micro e pequenas empresas. A partir da análise do QUAD.03 abaixo, pode-se observar que, em 2013, 78,42% dos estabelecimentos de Montes Claros exerciam atividade econômica nos ramos de Comércio e Serviços. 97,86% do total de estabelecimentos no município geram até 49 empregos e, pelo critério de geração de empregos, estão fora do grupo das empresas passíveis de beneficiamento pelo incentivo fiscal. Notoriamente, o setor de serviços possui maior potencial

de geração de empregos em relação aos grandes setores da economia da cidade, visto que possui maiores quantidades de empresas e oferta de empregos do que os outros setores.

QUADRO 03 – Estabelecimentos em Montes Claros por porte e Ramo de Atividades

Tamanho do Estabelecimento	Indústria		Const. Civil		Comércio		Serviços		Agropec.	
	2013	%	2013	%	2013	%	2013	%	2013	%
0 Empregado	69	11%	167	28%	513	13%	322	10%	111	16%
De 1 a 4 Empregados	343	52%	247	42%	2280	57%	1788	58%	543	77%
de 5 a 9 Empregados	100	15%	77	13%	694	17%	450	15%	31	4%
De 10 a 19 Empregados	71	11%	48	8%	320	8%	280	9%	11	2%
<b>Total Micro Empresa</b>	<b>583</b>	<b>89%</b>	<b>539</b>	<b>91%</b>	<b>3807</b>	<b>95%</b>	<b>2840</b>	<b>92%</b>	<b>696</b>	<b>99%</b>
De 20 a 49 Empregados	36	5%	34	6%	150	4%	171	6%	8	1%
De 50 a 99 Empregados	22	3%	12	2%	33	1%	42	1%	0	0%
<b>Total Pequena Empresa</b>	<b>58</b>	<b>9%</b>	<b>46</b>	<b>8%</b>	<b>183</b>	<b>5%</b>	<b>213</b>	<b>7%</b>	<b>8</b>	<b>1%</b>
De 100 a 249 Empregados	9	1%	5	1%	20	0%	21	1%	0	0%
De 250 a 499 Empregados	1	0%	3	1%	4	0%	4	0%	1	0%
<b>Total Média Empresa</b>	<b>10</b>	<b>2%</b>	<b>8</b>	<b>1%</b>	<b>24</b>	<b>1%</b>	<b>25</b>	<b>1%</b>	<b>1</b>	<b>0%</b>
De 500 a 999 Empregados	2	0%	1	0%	0	0%	8	0%	0	0%
1000 ou mais Empregados	2	0%	0	0%	0	0%	4	0%	0	0%
<b>Total Grande Empresas</b>	<b>4</b>	<b>1%</b>	<b>1</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>12</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>655</b>	<b>100%</b>	<b>594</b>	<b>100%</b>	<b>4014</b>	<b>100%</b>	<b>3090</b>	<b>100%</b>	<b>705</b>	<b>100%</b>
<b>(%) em relação ao Total</b>	<b>7,23%</b>		<b>6,56%</b>		<b>44,31%</b>		<b>34,11%</b>		<b>7,78%</b>	

Fonte: RAIS/MTE, 2015

Conforme se observa no QUAD. 04, essa expressividade no cenário local se reflete na massa salarial existente no mercado local. Apenas no mês de Dezembro de 2013, a massa salarial no setor de serviços era 4,3 vezes maior do que a massa salarial na indústria. O setor de comércio possui uma massa salarial aproximadamente 50% maior do que o setor industrial. As empresas com até 49 empregados representam aproximadamente 30% do volume salarial pago no respectivo mês, quando comparados os três setores. Parcela expressiva do consumo local ocorre em função de empregos em Micro e Pequenas Empresas locais.

QUADRO 04- Massa Salarial por área e tamanho da empresa em Montes Claros no mês de Dezembro/2013.

Tamanho Empresa	Indústria	Comércio	Serviços	Total
De 1 a 4 Empregos	R\$ 582.018,95	R\$ 3.774.007,16	R\$ 2.762.000,93	R\$ 7.118.027,04

De 5 a 9 Empregos	R\$ 594.601,46	R\$ 4.286.757,86	R\$ 2.930.177,12	<b>R\$ 7.811.536,44</b>
De 10 a 19 Empregos	R\$ 1.077.342,19	R\$ 4.378.653,89	R\$ 4.487.404,42	<b>R\$ 9.943.400,50</b>
De 20 a 49 Empregos	R\$ 1.490.359,16	R\$ 4.904.314,06	R\$ 6.938.991,84	<b>R\$ 13.333.665,06</b>
De 50 a 99 Empregos	R\$ 1.508.042,69	R\$ 2.944.575,10	R\$ 4.614.828,86	<b>R\$ 9.067.446,65</b>
De 100 a 249 Empregos	R\$ 2.787.510,32	R\$ 3.757.327,13	R\$ 8.249.516,95	<b>R\$ 14.794.354,40</b>
De 250 a 499 Empregos	R\$ 490.120,22	R\$ 1.366.309,03	R\$ 1.935.310,10	<b>R\$ 3.791.739,35</b>
De 500 a 999 Empregos	R\$ 3.960.019,41	R\$ -	R\$ 12.222.715,78	<b>R\$ 16.182.735,19</b>
1000 ou Mais Empregos	R\$ 4.644.456,54	R\$ -	R\$ 29.672.016,20	<b>R\$ 34.316.472,74</b>
<b>Total</b>	<b>R\$ 17.134.470,94</b>	<b>R\$ 25.411.944,23</b>	<b>R\$ 73.812.962,20</b>	<b>R\$ 116.359.377,37</b>

**Fonte:** RAIS/MTE, 2015

A demonstrada expressividade desses grupos para a economia local também é o argumento utilizado pelas entidades intermediárias para justificar o pleito por uma política que vise estimular o crescimento e o desenvolvimento das micro e pequenas empresas locais. Segundo alguns entrevistados, as MEs e EPPs locais possuem muita dificuldade de subsistir em um ambiente de mercado intenso, em que faltam conhecimentos e recursos para criar uma competitividade que permita à empresa não apenas permanecer em atividade, mas também de se expandir, crescer e aumentar o seu potencial de empregabilidade e de remuneração. Assim, para esses entrevistados, o incentivo fiscal deveria ser direcionado *como uma forma de estimular as micro e pequenas empresas a obter maior eficiência operacional e econômica.*

*Eu acho que a palavra de ordem agora é investimento. Esse modelo de incentivo, de isenção de tributos, de DOAÇÃO... Esse é um modelo PASSADO. O que nós temos que fazer é dar CONDIÇÃO de atrair essas empresas. Tem que aperfeiçoar, criar outro tipo de incentivo, ou seja, favorecer empresas conforme o resultado dela, entendeu? Conforme você reinveste no seu negócio e na sua geração de emprego, você é bonificado. Hoje não é assim. O SIMPLES, por exemplo. Quanto mais lucro a empresa der, mais tributada ela é. Quanto MAIS, eficiente eu sou, MAIS penalizado eu sou por esse modelo, entende? Tem que ter um modelo para bonificar a eficiência e o resultado das empresas. (ENTREVISTADO EI16, 2015)*

Quando uma grande indústria se implanta na região, ela irá trazer benefícios. É claro que esses benefícios também chegarão ao comércio e aos serviços. Contratam-se trabalhadores. O trabalhador recebe o seu

salário e, logicamente, esse salário vai girar. Mas o empresário do comércio ou do serviço, eu vejo que ele ainda precisa se consolidar. Principalmente o pequeno empresário. Eles têm investido nisso, talvez, por uma falta de opção de outra atividade. Infelizmente isso acontece. A pessoa não deu certo em um determinado ramo, em uma determinada formação, e vai para o comércio. Eu vejo que as pessoas vão para o comércio sem muita informação, sem muito conhecimento. Então é importante que tenhamos incentivos para o comércio que ajudem a qualificar e capacitar esses que querem se instalar na nossa cidade. (ENTREVISTADO AM60, 2015).

A construção realizada pelos entrevistados não se refere ao princípio da capacidade contributiva em si, mas sim a uma premiação temporária para estimular a profissionalização dos pequenos negócios. Conforme o aumento da eficiência operacional e econômica, das competências adquiridas, das práticas de gestão da empresa e de seu desempenho, esta receberia um estímulo para se tornar mais competitiva. Um problema explícito nessas construções é: quais seriam os critérios para se medir a eficiência em uma empresa? As sugestões dadas pelos entrevistados estavam relacionadas aos dados econômico-financeiros das empresas, à obtenção de certificados de qualidade ambiental, operacional e outras certificações de cunho socioambientais, além do reinvestimento realizado para expansão (ENTREVISTADOS AM3; EI16; AM60, 2015).

O que é curioso nessas construções é que há uma inversão no pensamento atual sobre incentivos fiscais. No pensamento tradicional, *a política de incentivos fiscais é um meio pelo qual se buscam as eficiências social, operacional e tecnológica, que fundamentam a renúncia dos tributos* (SILVA, 1978; HOLANDA, 1975). O racional proposto pelos entrevistados sugere, em primeiro lugar, o alcance da eficiência, para em seguida haver a “premiação” por medidas estimuladoras, conforme o aumento das supracitadas eficiências. Nessa linha de pensamento, *o incentivo fiscal passa a ser um fim a ser alcançado pela empresa que, aumentando sua competitividade, passa a receber recompensas por seus esforços. Há também uma inversão intencional e temporária do princípio da capacidade contributiva nos tributos (quem ganha mais deve pagar mais)*. Essa inversão visa ao desenvolvimento das práticas empresariais enquanto ainda estão nos estágios iniciais de desenvolvimento de suas operações (*quem cresce em competitividade, paga menos*).

As informações coletadas e analisadas, ao longo do capítulo, indicam algumas provocações a serem feitas em relação à política de incentivos fiscais local. A primeira delas é sobre as

dimensões de relevância dos incentivos fiscais para as empresas em diferentes contextos. Identificou-se, ao longo da pesquisa, que os esforços de atração fiscal do município, muitas vezes, não são vistos como impreteríveis para as grandes empresas, mas fazem uma grande diferença para as pequenas organizações. Para as grandes organizações, a competitividade do lugar está mais direcionada aos seus atributos, e não à estrutura de incentivos fiscais locais.

As empresas locais não conseguiram identificar, de forma consolidada, as vantagens competitivas que ocorrem em função da localização no município de Montes Claros. Não foi identificada uma forte interação entre essas empresas e as instituições locais. Não houve também a identificação de arranjos produtivos locais entre as empresas pesquisadas, nem iniciativas consolidadas de articulação para a inovação tecnológica. A questão da qualidade da oferta de trabalho local também foi um ponto fortemente criticado pelos entrevistados.

É possível dizer que a atual política de incentivos fiscais municipais fracassa? Se se consideram os propósitos da eficiência social da atual legislação, não. Contudo, a legislação municipal não privilegia as eficiências operacional e tecnológica, pois não funcionam como instrumento de estímulo à atividade econômica, mas a ações sociais. A legislação municipal tampouco se articula com as políticas federal e estadual no sentido de criar uma relação de complementaridade. Conforme observado ao longo da pesquisa, a pretendida reforma da legislação municipal envolve dimensões complexas e demanda a compreensão da dinâmica local em estudos geográficos, econômicos, ambientais e sociais, o que não foi realizado até o momento do fechamento desta pesquisa. A construção do projeto político local de desenvolvimento apareceu, ao longo da pesquisa, como um dos principais fatores a serem considerados para as ações governamentais de estímulo à atividade econômica, e foi um dos poucos pontos de consenso entre as autoridades políticas, empresas beneficiadas e entidades intermediárias, que se mostraram abertas ao diálogo e à cooperação ao longo das entrevistas.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 grandes 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 de um governo de combater a pobreza pelo estímulo da atividade produtiva, que precisa ser eficiente em níveis econômicos e sociais.

A eficiência econômica é definida pela sustentabilidade do negócio que, simplificada, é definida pela sua lucratividade e competitividade no mercado. Fatores como participação no mercado, inovação tecnológica, estrutura de custos adequada e sustentabilidade ambiental também fazem parte do rol de preocupações a serem consideradas em relação aos incentivos fiscais. Entretanto, observou-se, ao longo da presente pesquisa, que o caso de Montes Claros é peculiar por se tratar de região de incentivos federais e municipais concomitantes, em que a primeira é parte de um plano nacional de desenvolvimento, e a segunda faz parte de uma política social, em que se valorizam apenas os aspectos relacionados à eficiência social.

O objetivo geral do presente trabalho foi *analisar a influência e o papel da política de incentivos fiscais no desenvolvimento local da cidade de Montes Claros/MG*. Em termos específicos, pretendeu-se: a) Caracterizar o local-objeto das políticas de incentivos fiscais a partir do levantamento de dados oficiais e relatos históricos, geográficos e econômicos dos atores locais; b) Analisar a visão de atores locais relevantes sobre a arena política local e a forma de planejamento de políticas públicas locais de incentivos fiscais para as empresas, e c) Analisar, a partir da visão de atores locais relevantes, os significados e os efeitos da política de incentivos fiscais para o desenvolvimento local do contexto pesquisado.

Tornou-se perceptível, a partir da discussão teórica e da análise empírica, um crescente interesse entre os pesquisadores e planejadores de políticas públicas na compreensão prática e subjetiva dos efeitos advindos das políticas públicas de incentivo fiscal no Brasil, especialmente no

contexto federalista pós-1988. Além da escassez de estudos empíricos nacionais que constituam um campo teórico consistente que fundamente essas análises, há ainda uma dificuldade na utilização de análises de natureza prática, como a da presente dissertação, como instrumento de correção de rumos e aprimoramento do planejamento de políticas públicas. Existe uma série de desafios relacionados à qualidade do planejamento de políticas públicas no Brasil, e isso se reflete na dificuldade de proposição de ações que efetivamente promovam o investimento estatal eficiente e democrático. Entretanto, a partir das análises propostas na presente dissertação, pretende-se sugerir alguns apontamentos, ainda que sem a pretensão de esgotar o assunto, para o caso analisado.

Preliminarmente, uma das limitações mais evidentes em pesquisas qualitativas é a de que os depoimentos trazidos ao longo desta dissertação representam a percepção subjetiva de cada um dos indivíduos entrevistados, sujeitos às distorções, modificações e falhas relacionadas à própria memória. Portanto, todas as proposições apresentadas ao longo desta dissertação 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.

Entretanto, diante do emaranhado de complexidades que envolve a análise do caso, 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.

O Capítulo 06 levantou discussões a respeito da reconstrução, pelos atores sociais, da história do desenvolvimento local do município. Apesar do traço predominante do sentimento negativo em relação às experiências do passado e seus efeitos urbanos e sociais, foi possível explorar o tema com maior profundidade a partir da vivência de atores que experimentaram o contexto da época, o que permitiu a abertura da discussão para outras questões que, anteriormente, não eram tão consideradas pela maioria dos entrevistados, como a questão da competitividade das empresas locais e da exploração das potencialidades econômicas logísticas, de comércio e serviços no município, além da necessidade de articulação entre os entes federativos no planejamento das políticas direcionadas aos lugares.

Ao longo do Capítulo 07, foi possível identificar um cenário de restrições e dificuldades de planejamento de políticas públicas por parte da prefeitura municipal, em que foi relatada a iniciativa ainda tímida de integração entre a comunidade e o governo local como forma de enriquecimento dos debates relevantes para a sociedade local. Foi identificado um cenário, similar ao de muitos municípios brasileiros, de prevalência de relações interpessoais no processo político. Além dessas constatações, houve também a indicação de insatisfações sociais em relação à falta de transparência dos processos de concessão de incentivos fiscais locais. As construções realizadas possibilitaram levantar discussões sobre a ausência de grandes articulações entre os atores sociais, a ausência de controle e fiscalização em relação aos objetivos primados pela política pública e a consequente incidência de desvios de finalidade registrados em relação ao uso dos recursos públicos.

O Capítulo 08 indica, a partir das vozes locais, a questão da real importância dos incentivos municipais para as grandes empresas e a questão da competitividade do município como um fator estratégico para a atração de novos negócios. Também foram analisadas as questões relacionadas à aceitação social das condicionalidades nas políticas de incentivo e a maior abertura à negociação aberta entre os atores sociais para as decisões de desenvolvimento. Foi possível, ainda, levantar discussões relacionadas à questão das externalidades no município advindos do crescimento econômico quando este não está refletido em um projeto político de desenvolvimento local. Também foram analisadas as intenções municipais de reforma dos mecanismos existentes, que visam direcionar as ações de incentivos para as atividades empreendedoras de pequeno e médio porte em função do desenvolvimento empresarial e da aquisição de vantagens competitivas.

Apesar da impossibilidade de generalização dos resultados obtidos nesta pesquisa, muitos pontos aqui abordados levam a discussões que podem ser tratadas em outras realidades, como os moldes de interface entre o Estado e a sociedade local, a forma de planejamento de políticas visando à análise das realidades locais, o uso racional das potencialidades locais como forma de obtenção de externalidades positivas e vantagens competitivas, bem como questões relacionadas à dinâmica de decisão empresarial de instalação de novas unidades produtivas em novos espaços urbanos, como forma de tornar mais efetiva a ação de redução da pobreza e das desigualdades sociais entre as regiões. Para o caso apresentado, ainda que não se tenha a pretensão de criar um rol taxativo e exaustivo de ações a serem promovidas no município

analisado, sugere-se algumas ações municipais e locais que poderiam promover novas discussões e melhorias no planejamento da política de incentivos fiscais.

Sugestões para o *planejamento da política de incentivos*:

- Promover parcerias para estudos sobre questões de desenvolvimento econômico locais com as instituições locais de pesquisa hábeis a contribuir na elaboração de uma agenda de objetivos e metas econômicas para o município em curto, médio e longo prazos;
- Definir uma agenda de áreas econômicas prioritárias para incentivos fiscais no município a partir de estudos locais que indiquem as reais possibilidades de especialização local;
- Elaborar estudos e estabelecer uma agenda de objetivos a serem alcançados com as políticas de incentivos fiscais municipais e seus respectivos procedimentos facilitadores de concessão para o grupo de empresas a serem beneficiadas;
- A partir dos dados e decisões obtidos nessas três etapas, elaborar um plano político de desenvolvimento local do município de curto, médio e longo prazos.

Sugestões para a questão da *participação popular*:

- Identificar meios de participação social que permitem o *accountability* social das decisões políticas de concessão dos incentivos fiscais para maior transparência do processo;
- Promover ações de capacitação da comunidade e de seu respectivo sentimento de pertença à comunidade para uma maior participação nos meios institucionais de diálogo e fiscalização das decisões e das ações do governo local;
- Fortalecimento e institucionalização das parcerias entre o Município e as instituições intermediárias locais por meio de medidas que estimulem o diálogo e o surgimento de parcerias entre os três grupos, nas quais a ampla negociação seja estimulada;

Sugestões para a *operacionalização dos incentivos fiscais*:

- Que sejam discutidos e criados mecanismos de interface entre os governos Federal e Estadual com o municipal para o diálogo aberto e direto acerca das demandas locais relacionadas às políticas de desenvolvimento, seu planejamento e execução;
- Incorporar na política de incentivos fiscais mecanismos de avaliação de viabilidade econômica dos empreendimentos candidatos à benesse fiscal, a partir de parcerias com

entidades intermediárias locais, bem como incorporar mecanismos de fiscalização social e econômico para controle dos objetivos propostos pela política de incentivos;

- Criação de estruturas locais de facilitação da obtenção de incentivos federais e estaduais para as empresas que abrangem áreas econômicas consideradas prioritárias para o desenvolvimento local, como forma de estímulo à exploração das potencialidades que possibilitam a especialização da atividade econômica no território municipal;

Observe-se que as recomendações aqui sugeridas não possuem a pretensão de criar uma lista de etapas para a reconfiguração imediata da estrutura de incentivos fiscais, mas buscam tornar evidente uma série de desafios e etapas importantes levantados neste trabalho e que ainda não foram efetivadas em nível local, sendo negligenciadas ao longo do histórico de desenvolvimento local e que se constituem como demandas sociais explícitas ao longo desta pesquisa.

Por fim, como consideração final da presente dissertação, espera-se que, com os resultados e as discussões apresentadas, tenha-se contribuído para o entendimento do tema, dos aspectos teóricos e empíricos relacionados ao planejamento da política de incentivos fiscais e os seus efeitos no desenvolvimento local do município de Montes Claros/MG. É importante salientar que o presente trabalho é um registro de reflexões realizadas sobre *políticas de incentivos fiscais que não contribuem diretamente para o desenvolvimento local quando não integradas a um projeto político de desenvolvimento local*. Espera-se que as indagações e resultados aqui encontrados possam contribuir para elucidar novas formas de pesquisa e análise ou novas possibilidades de desenvolvimento acerca de um tema tão amplo e complexo, que demanda uma quantidade considerável de esforços para ser trabalhado e que pode trazer grandes benefícios sociais ao país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Francisco. Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico (uma resposta às exigências do ajuste estrutural). Traduzido por Antônio Rubens Pompeu Braga. Fortaleza: Edições Banco do Nordeste, 1998, 149p.

AMARAL FILHO, Jair do. A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 23, 2001, p. 261-286.

AMARO, Rogério Roque. O conceito de desenvolvimento local no quadro da revisão do conceito de desenvolvimento. In: *Desenvolver (Des)Envolvendo – Reflexões e pistas para o desenvolvimento local*. Messejana: Esdime – Agência para o Desenvolvimento do Alentejo Sudoeste, 2000. p. 155-169.

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. set/out, 2003 p. 1033-1054.

ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V.; (Org.). Cidades médias brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003, p. 7-9.

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. Incentivos Fiscais em Tempos de Crise: Impactos Econômicos e Reflexos Financeiros. *Revista da PGFN*, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, v.1 n.1, jan-jun 2011, p. 99-121.

BARDIN, Lawrence. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, Lda, 2008.

BAVA, Silvio Caccia. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social. São Paulo: perspect. 10(3). 53-59, jul.-set. 1996.

BAYLIES, C. (1995). Political Conditionality and Democratisation. *Review of African Political Economy*, 22(65): 321–37.

BERNANKE, Ben S.; FRANK, Robert H. *Princípios de Economia*. 3. ed. Trad. Esther Rabasco. Madrid: McGraw-Hill, 2007.

BRAGA, Maria Ângela Figueiredo. Industrialização da área mineira da Sudene – um estudo de caso: Montes Claros: Unimontes, 2008.

BRANDÃO, C. A.; COSTA, E. J. M.; ALVES, M. A. S. Construir o Espaço Supra-Local de Articulação Sócio-Produtiva e das Estratégias de Desenvolvimento. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2004.

BOARDMAN A.E.; GREENBERG, D.H.; VINING, A.R.; WEIMER, D.L. (2001). *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. NJ: Prentice Hall, Upper Saddle River.

BOISIER, Sergio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: Entre a caixa-preta e o Projeto Político. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 13, Junho de 1996.

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. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA. Brasília, 1999.

BUFFON, Marciano. A Tributação como Instrumento de Concretização dos Direitos Fundamentais. *Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia*. v.38, n.2, 2010, p. 555-579.

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.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto 40.554, de 14 de dezembro de 1956. Cria Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências (revogado pelo Decreto de 5 de Setembro de 1991). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-40554-14-dezembro-1956-342510-publicacaooriginal-1-pe.html>>, acesso em Março de 2014.

\_\_\_\_\_. 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](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=45445&tipo_norma=DEC&data=19590220&link=s)>, acesso em Março de 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 4.213, de 26 de abril de 2002. Define os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da extinta SUDENE, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/conteudo/download/decreto-4213.pdf>>, acesso em abril de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 125 de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66 de 12 de junho de 1991; e dá outras

providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/LcAM125.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/LcAM125.htm)>, acesso em Março de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências (revogada pela Lei Complementar nº 127/2005). Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/128705/lei-3692-59>>, acesso em março de 2014.

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

CABAÇO, Susana Laia Farinha. O uso da condicionalidade na promoção da democracia: um contributo em torno da abordagem da União Europeia. Tese de Mestrado apresentada à Universidade de Lisboa, 2009.

CAMPANHOLA, Clayton. SILVA, José Graziano da. Desenvolvimento Local e a Democratização dos Espaços Rurais. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v.17, n.1, jan./abr. 2000, p.11-40.

CAROTHERS, T. (1997). Democracy Assistance: The Question of Strategy, *Democratization*, V. 4(3), p. 109–32.

CARRIER, M. et S. CÔTÉ. Gouvernance et territoire locaux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement, Sainte-Foy: Editora de l'Université du Québec, 2002.

CARVALHO, Juvenilda Soares de. Conselhos Municipais: Sua contribuição para o desenvolvimento local. *Anais dos Encontros Nacionais da Anpur*, v. 8. Porto Alegre, 1999.

CATÃO, Marcos André Vinhas. Regime jurídico dos incentivos fiscais. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 110-111.

CATTANI, Antonio David; FERRARINI, Adriane Vieira. Participação, desenvolvimento local e política pública: estratégias articuladas para a superação da pobreza. *Rev. Katál*. Florianópolis. Vol. 13, n. 2, Jul/Dez, 2010. p. 164-172.

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.

CHECKEL, J. T. (2005). International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization*, 59 (4), 801–826.

COASE R.H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1-44.

COLLIER, D.; LEVITSKY, S. (1997). Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research, *World Politics*, 49: 430–51.

COMIM, F.; BAGOLIN, I. Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 23, n. especial, 2002. p. 467-490.

Conceito de Pobreza Humana – Relatórios de Desenvolvimento Humano 1997, 1998. In: *Desenvolvimento humano: leituras selecionadas*. Editado por Sakiko Fukuda Parr, A. K. Shiva Humar. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual: PNUD, 2007.

COOKE, P.; CLIFTON, N. Spatial variation in social capital among UK small and medium-sized enterprises. In: DE GROOT, H; NIJKAMPF, P.; STOUGH, R. *Entrepreneurship and regional economic development: a spatial perspective*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

COUTO, F. F.; SILVA, L. F. Esse desenvolvimento não me representa: o conto da princesa do norte sob outra perspectiva. In: *IV Congresso em Desenvolvimento Social: Mobilidades e Desenvolvimentos*, 2014, Montes Claros, MG. *Esse desenvolvimento não me representa: o conto da princesa do norte sob outra perspectiva*. Montes Claros: Editora Unimontes, 2014.

\_\_\_\_\_. 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.

CRAGNOLINO, E. Un proyecto de desarrollo local rural en argentina: el enfoque y los desafíos. In: *Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, 38, Rio de Janeiro, 2000.

DENARDI, R. A.; HENDERIKX, E. M. G. J.; CASTILHOS, D. S. B.; BIANCHINI, V. *Fatores que afetam o desenvolvimento local em pequenos municípios do estado do Paraná*. Curitiba: EMATER, 2000.

DIAS COELHO, Franklin, FONTES, Ângela (DEL sustentabilidade Institucional, Fórum Nacional de Apoio ao DLI e Sustentável, *Caderno Temático*, Brasília, 17 de março de 1998).

DIMAGGIO, Paul J; POWELL, Walter W. (1991). *Introduction in The New Institutionalism in Organizational Analysis*. eds Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio. Chicago: University of Chicago Press, 1–38.

DOWBOR, Ladislau. A comunidade Inteligente: visitando as experiências de gestão local. In: Silvio Caccia-Bava Veronika Paulics, Peter Spink (Orgs.). *Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção*. São Paulo: Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania / FGV-EAESP, 2002.

\_\_\_\_\_. Governabilidade e Descentralização. In: O Novo Município. Economia política local, *Perspectiva*, vol. 10, n3, SEADE, São Paulo, 1996

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

ELALI, André. Incentivos Fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico: A questão da redução das desigualdades regionais e sociais. In: MARTINS, I. G. S. ELALI, A.

PEIXOTO, M. M. (Orgs.) *Incentivos: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal*. São Paulo: MP, 2007.

ERBER, Fabio Stefano. Eficiência coletiva em arranjos produtivos locais industriais: comentando o conceito. *Nova economia*, v. 18, n. 1, p. 11-31, 2008.

ESHAG, Éprime. *Fiscal and monetary policies and problems in developing countries*. London: Cambridge University Press, 1986.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*. v.35, n.1, 2001, p. 119-134.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de ciências Sociais*. v. 20, n. 59. 2005, p. 97-109.

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

FAURÉ, Y-A.; HASENCLEVER, L.; MELO, L. M. Configurações Produtivas Locais e Desenvolvimento Municipal: Explorações no Interior Fluminense. In: FAURÉ, Yves-A., HASENCLEVER, Lia (Orgs.). *Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil: diversidade das abordagens e das experiências*. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

FERRAZ, Serafim Firmo de Souza. Estratégias de Desenvolvimento Local e mercado de trabalho: a emergência de um campo profissional. 227 p. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV. São Paulo: EAESP/FGV, 2000.

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

FLICK, U. As entrevistas semi-estruturadas. In: FLICK, U. *Métodos qualitativos na investigação científica*. Lisboa: Monitor, 2002, p. 77-97.

FRANÇA, Iara Soares de; ALMEIDA, Maria Ivete Soares de; QUEIROZ, Caroline Gabriele Trindade; MEIRELES, Sara Cristiny Ramos; SAMPAIO, Danilo Júnio; NASCIMENTO, Rodrigo Marques do; COSTA, Valéria Aparecida Moreira. Cidade vertical: a produção do espaço urbano em Montes Claros/MG. In: *IV Congresso em Desenvolvimento Social: Mobilidades e Desenvolvimentos*, 2014, Montes Claros, MG. Esse desenvolvimento não me representa: o conto da princesa do norte sob outra perspectiva. Montes Claros: Editora Unimontes, 2014;

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.

FRANCO, Augusto de. *Porque precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável*. Brasília: Instituto de Política/Millennium, 2ª edição, 2000.

FRANCO, Maria L. P. Barbosa. *Análise de Conteúdo*. 4. ed. Brasília: Liber Livro, 2012.

FREY, K. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília: Ipea, v. 21, 2000, p. 211-259.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

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.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A extrafiscalidade no Direito Tributário e suas classificações*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1226, 9 nov. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9151>>.

GRINDLE, Merilee S. *Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*. New Jersey: Princeton Press, 2007.

GRZESZCZESZYN, Geverson; MACHADO, Hilka Pelizza Vier. Políticas públicas para o desenvolvimento local: o caso de fomento às indústrias de móveis de Guarapuava, Paraná. *Interações*, Campo Grande, v. 11, n. 1, jan./jun. 2010. p. 81-92.

GUERREIRO, Marta Isabel Afonso. *Associações de Desenvolvimento Local: Que contributo para o desenvolvimento local? O Estudo de caso da ADPM*. Dissertação de Mestrado em Sociologia do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. 191 p. Junho de 2008.

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

HACK, Érico. *As finalidades do tributo: como ele pode ser utilizado como instrumento de arrecadação e busca dos objetivos do Estado*. ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba. Nº 7, Ano III. jan/jun. 2012, p. 135-153.

HARDIE I.W., P.J. Parks, and G. Cornelis van Kooten (2004). Land use decisions and policy at the intensive and extensive margins. In: T. Tietenberg and H. Folmer, *The International Yearbook of Environmental and Resource Economics*, 2004/2005: A survey of current issues. Edward Elgar, Cheltenham, UK.

HEIJMAN, WIM. *Regional Externalities*. New York: Springer, 2007.

HELLER, Jack; KAUFFMAN, Kenneth. M. *Incentivos Fiscaes para El Desarrollo Industrial*. Centro de Estudios Monetarios Latino Americanos, Mexico, 1965.

HERSCOVICI, Alain. Economia de redes, externalidades e estruturas de mercado: O Conceito de concorrência qualitativa. *Revista Brasileira de Inovação*, Campinas (SP), 12 (1), p.45-72, janeiro/junho 2013.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, novembro, 2001.

HOLANDA, Antônio Nilson Craveiro. *Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1975.

HUGHES, James; SASSE, Gewndolyn; GORDON, Claire. *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Regiões de Influência das Cidades. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>, acesso em abril de 2015.

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

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 1, 2009, pp. 53 a 83.

LEMONS, M. B.; SANTOS, F.; CROCCO, M. *Arranjos produtivos locais industriais sob ambientes periféricos: condicionantes territoriais das externalidades restringidas e negativas*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2003.

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.

LEVITSKY, S.; WAY, L. Linkage vs. Leverage: Rethinking the international dimension of regime change”. *Comparative Politics*, 4, 2006, 379-400.

LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

KOEBERLE, Stefan. Conditionality: Under what conditions? In: KOEBERLE, Stefan; BEDOYA, Harold; SILARSKY, Peter; VERHEYEN, Gero. *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences and Lessons*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, 2005.

KRUGMAN, P. R. *Development, geography and economic theory*. Cambridge: The MIT Press, 1997.

\_\_\_\_\_. History and industry location: the case of the manufacturing belt. *The American Economic Review*. v. 81, n. 2, p. 80-83, 1991.

KUBICEK, P. *The European Union and Democratisation*. Londres: Routledge, 2003.

MARQUES, Eduardo. A política pública como campo multidisciplinar. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MARSHALL, A. *Principles of economics*. 8. ed. London: Macmillan, 1920.

MARTINS, Gilberto Andrade. Estudo de Caso: Uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. *Revista de Contabilidade e Organizações*. FEARP/USP, v.2, n.2, p. 8- 18. jan/abr, 2008.

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 e 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, 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.

MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits, *Policy Currents*, Fev, 1-4. 995.

MENDELL, Marguerite. Qu'est-ce que le développement? In: TREMBLAY, M.; TREMBLAY, P.; TREMBLAY, S. (orgs.). *Développement local, économie sociale et démocratie*. Canadá: Editora da Universidade de Québec, 2002.

MIRANDA, Paulo. *O Dinamismo do Tributo ao Enfoque do Universo Tributário de uma Região*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciências Jurídicas da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em Outubro de 1977.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SENNA, Mônica de Castro Maia; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; BURLANDY, Luciene. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(6):1453-1462, 2007

MONTES CLAROS. Decreto nº 2.283 de 26 de Outubro de 2006. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social e regulamenta os incentivos fiscais para instalação e ampliação de empresas no Município de Montes Claros. Disponível em:

<[http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica\\_legais/decretos/decret\\_2006/out-06/decreto-2283-06.pdf](http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/decretos/decret_2006/out-06/decreto-2283-06.pdf)>, acesso em abril de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 04 de 07 de Dezembro de 2005. Consolida a Legislação Tributária Municipal instituindo o Código Tributário do Município de Montes Claros – Minas Gerais. Disponível em: [http://www.montesclaros.mg.gov.br/saladoempreendedor/pdf/Codigo\\_tributario.pdf](http://www.montesclaros.mg.gov.br/saladoempreendedor/pdf/Codigo_tributario.pdf), acesso em abril de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.684/2013. Cria o Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Montes Claros – CODEMC, e dá outras providências. Disponível em: < <http://leisdemoc.blogspot.com.br/2014/05/lei-n-46842013.html>>, acesso em abril de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.502 de dezembro de 2005. Altera a redação dos arts. 4º, 5º e 7º da Lei nº 2.300 de 26 de dezembro de 1995 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.montesclaros.mg.gov.br/desenvolvimento%20economico/div\\_tur/leis/lei\\_3502\\_05.pdf](http://www.montesclaros.mg.gov.br/desenvolvimento%20economico/div_tur/leis/lei_3502_05.pdf)>, acesso em abril de 2015.

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

MOURA, Maria Suzana; MELO, Vanessa Paternostro; CASTRO, Rocío; MEIRA, Ludmila e LORDÊLO, José Alberino Carvalho. Gestão do desenvolvimento local, tempos e ritmos de construção: o que sinalizam as práticas. *Revista de Administração Pública (RAP)*. Rio de Janeiro: EBAPE, 2002

MOURA, Maria Suzana; LOIOLA, Elizabeth; LIMA, Ana Luiza de Codes. Perspectivas da gestão local do desenvolvimento econômico: as experiências de Salvador e Porto Alegre. *Anais do EnANPAD*, 1999. Disponível em: [www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_1999/AP/AAM9.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_1999/AP/AAM9.pdf) Acessado em Março de 2013.

NATH, S. K. *A Reappraisal of Welfare Economics*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1969.

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.

OLIVEIRA, Pâmella Gabriela; CALEGARIO, Cristina Lélis Leal. *Aglomerados e visão baseada em recursos: possíveis relações entre externalidades e capacidades organizacionais*. Rio de Janeiro: XXXIV Encontro da Anpad, 2010.

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. Tese (Doutorado em Geografia e Gestão do Território) – Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia/ Uberlândia, 2007.

PEREIRA, C. A. M.; HERSCHMANN, M. Comunicação, cultura e gestão de organizações privadas e públicas na perspectiva do desenvolvimento local sustentável. Trabalho apresentado no Núcleo de Relações Públicas e Comunicação Organizacional, *XXVI Congresso Anual em Ciência da Comunicação*, Belo Horizonte/MG, 02 a 06 de setembro de 2003.

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PIRES, André. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? *Aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul./set. 2013

PRADO, Sérgio. Guerra Fiscal e Políticas de Desenvolvimento Estadual no Brasil. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, (13): 1-40, dez. 1999.

PRIDHAM, Geoffrey. *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

\_\_\_\_\_. *The Dynamics of Democratization*. Londres: Continuum, 2000.

PUGAS, Pâmella Gabriela Oliveira; FERNANDES, Renata dos Santos. Externalidades positivas em aglomerações de empresas: um estudo no aglomerado de fundição da cidade de Cláudio (MG), Brasil. *Gestão & Regionalidade* - Vol. 30 - Nº 89 - mai-ago/2014, p. 49-62.

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*. Dissertação de mestrado da 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*. Nº 13. p. 75-92, 1993.

RIETVELD, P.; BRUINSMA, F. *Is Transport Infrastructure Effective? Transport Infrastructure and Accessibility: Impacts on the Space Economy*. Berlin: Springer, 1998.

SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel, Fundap, 1993.

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

SANTOS, Fernando Burgos Pimentel dos. *A atuação dos governos locais na redução das desigualdades socioeconômicas*. Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). São Paulo, 2013.

SCIMMELFENNIG, Frank; ENGERT, Stefan; KNOBEL, Heiko. *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

SCHMITZ, H. Aglomerações produtivas locais e cadeias de valor: como a organização das empresas influencia o aprimoramento produtivo. In: LASTRES, H.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Comp.). *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/ Contraponto, 2005.

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*

SCHULZE-BÖING, Matthias. Inclusion and Local Development. Challenges for Local and Regional Government. *Revista de Assistência Social*. Ano IX, n.4, p. 147-152, 2010.

SERRA, F. A. R.; FERREIRA, M. P.; COSTA, L. S. V. Open and Closed Industry Clusters: The Social Structure of Innovation. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, 31, 2007. *Anais...*, Rio de Janeiro. ANPAD, 2007.

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, Daniel Cavalcante. A finalidade extrafiscal do tributo e as políticas públicas no Brasil. *PRISMAS: Dir., Pol. Pub. e Mundial*. Brasília, v.4, n, 1, p. 98-122, jan/jul. 2007

SILVA, Lediane Rano Fernandes da. Extrafiscalidade, incentivos fiscais: ausência de igualdade e justiça no desenvolvimento regional. *Argumentum Revista de Direito* n. 10, 2009, UNIMAR, P. 227-244.

SILVA, Pedro Melo da. *Os Incentivos Fiscais como instrumento de desenvolvimento*. Belém: SUDAM, 1978, 130 p.

SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo. *Direito Tributário: Três modos de pensar a tributação. Elementos para uma teoria sistemática do direito tributário*. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SITE: <<http://www.brasil-turismo.com/minas-gerais/mapa-rodoviario.htm>>. Mapa de sistemas de transporte terrestre de Minas Gerais. Acesso em Abril de 2015.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SPINK, P.K. (Org.). *Desenvolvimento Local com Equidade em Municípios de Pequeno Porte Populacional*. 1. ed. São Paulo: Dedone Editora, 2010. v. 1. 31p.

SUDENE. Contribuição da SUDENE ao desenvolvimento do Brasil. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/sudene>>, acesso em março de 2014.

SURIÑACH, Jordi; MORENO, Rosina; VAYÁ, Esther. *Knowledge, Externalities, Innovation Clusters and Regional Development*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2007.

TEISSERENC, Pierre. *Les Politiques de développement local (approche sociologique)*, Paris: Ed. Economica, 1994, 229p.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. AATR, Bahia, 2002.

TENDLER, J. (2002). *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. p. 7.

TENÓRIO, F. G.; DUTRA, J. L. A.; MAGALHÃES, C. M. R. Gestão social e desenvolvimento local: uma perspectiva a partir da cidadania deliberativa. *Anais do XXVIII ENANPAD*. Curitiba, 2004.

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

TIETENBERG T. (2001). *The implementation and evolution of emissions trading*. Ashgate, Aldershot (UK).

THIES, Cameron G. (2003). Sense and Sensibility in the Study of State Socialization: a Reply to Kai Alderson, *Review of International Studies*, 29: 543–50.

TORQUES, Ricardo Strapasson; BOFF, Salete Oro. Extrafiscalidade como forma de implementação de políticas públicas. *Argumentum Revista de Direito* n. 12 – 2011 – UNIMAR, p. 242.

TORRES, Heleno Taveira. Desenvolvimento, meio ambiente e extrafiscalidade no Brasil. *Videre*, Dourados, MS, ano 3, n. 6, p. 11-52, jul./dez. 2011.

USUL, Ali Resul. *Democracy in Turkey: the impact of EU political conditionality*. New York: Routledge, Taylor Francis Group, 2011.

VICENTE, Jérôme; PRIA, Yan Dalla; SUIRE, Raphaël. The ambivalent role of mimetic behavior in proximity dynamics: evidence from the French Silicon Sentier. In: SURIÑACH, Jordi; MORENO, Rosina; VAYÁ, Esther. *Knowledge, Externalities, Innovation Clusters and Regional Development*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2007.

WINDHOFF-Héritier, Adrienne. *Policy-analyse: eine Einführung*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.

WOOD, Angela; LOCKWOOD, Matthew. (1999). *The 'Perestroika of Aid? New Perspectives on Conditionality*. Bretton Woods Project, Washington, DC.

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

## APÊNDICE 01 – Roteiro de Entrevistas

### - ROTEIRO DE ENTREVISTA –

#### Responsáveis pelos Setores Administrativos das Empresas

#### PRELIMINAR (Quebrar o Gelo):

1. Fale um pouco sobre você.
2. Fale um pouco sobre a sua empresa.
3. Por que Montes Claros? Fale um pouco sobre a decisão de se instalar neste local.
4. Fale um pouco sobre os incentivos fiscais recebidos pelo governo (quais são?).
5. Na sua visão, qual a importância socioeconômica da sua empresa para a região?

#### BLOCO 01: Análise de Condicionalidades.

6. O que os incentivos fiscais representam para a sua empresa?
7. Na sua opinião, o que levou o governo a conceder incentivos para sua empresa?
8. A empresa estabeleceu algum acordo assumindo compromissos sociais ou econômicos com o governo no momento da concessão dos incentivos?
  - a. **(SE SIM)** Como foi, e quais as cláusulas estabelecidas?
9. De que forma a empresa se relaciona com o Conselho de Desenvolvimento Econômico do município ou com outros conselhos municipais locais?
  - a. **(SE se relaciona)** De que forma isso contribui com os resultados da empresa?
  - b. **(SE se relaciona)** De que forma a sua empresa contribui com o conselho?
10. Existe atualmente alguma condição a ser atendida pela empresa para que ela mantenha o benefício fiscal concedido?
  - a. **(SE SIM)** Qual(is)? Exemplifique.
  - b. **(SE SIM)** Quais são os efeitos dessas condições no desenvolvimento local?
11. De que forma a presença de incentivos fiscais gera impactos na gestão de sua empresa?
12. Como se dá a fiscalização governamental relacionada ao incentivo fiscal recebido?

**BLOCO 02: Análise de Externalidades*****Buscar Dados Ambientais, de Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Social.***

1. Quais vantagens você percebe na proximidade física da sua empresa a outras empresas beneficiadas locais? Explique.

2. Quais desvantagens você percebe na proximidade física da sua empresa a outras empresas beneficiadas locais? Explique.

3. Como é a relação da sua empresa com os fornecedores de matéria-prima locais?

4. Como é a relação da sua empresa com empresas fornecedoras de serviços locais?

5. De que forma a sua empresa atende ao mercado consumidor local?

6. A sua empresa possui algum tipo de parceria voltada ao desenvolvimento local com outras instituições locais?

a. (SE SIM) Como é essa parceria? Explique.

7. De que forma os incentivos estimulam a sua empresa a produzir inovação tecnológica?

8. De que forma os incentivos estimulam sua empresa a promover ações voltadas para a preservação do meio ambiente local?

9. De que forma os incentivos estimulam a sua empresa a promover o desenvolvimento da infraestrutura urbana local?

10. De que maneira a concessão de benefícios para a sua empresa pode beneficiar o desenvolvimento do setor de comércio e serviços local?

11. Como a sua empresa direciona os recursos concedidos pelo governo nesses incentivos?

**- ROTEIRO DE ENTREVISTA –**

**Responsáveis dos setores de Recursos Humanos das Empresas**

**PRELIMINAR (Quebrar o Gelo):**

1. Fale um pouco sobre você.

2. Fale um pouco sobre a sua empresa.

3. Por que Montes Claros? Fale um pouco sobre a decisão de se instalar neste local.

4. Fale um pouco sobre os incentivos fiscais recebidos pelo governo (quais são?).

5. Na sua visão, qual a importância socioeconômica da sua empresa para a região?

**BLOCO 01: Análise de Condicionalidades.**

6. Na sua opinião, o que levou o governo a conceder incentivos fiscais para sua empresa?

7. Para conceder os incentivos fiscais, foi estabelecida alguma condicionalidade formal sobre a gestão de recursos humanos? Se sim, explique.

8. De que forma esses incentivos estimulam sua empresa a gerar de empregos? Explique.

9. Como esses incentivos estimulam novos compromissos sociais da sua empresa? Explique.

10. De que forma os incentivos estimulam a formação e preparação de pessoas na sua empresa?

11. Como você caracterizaria a oferta de mão-de-obra existente no mercado de Montes Claros?

12. Há abertura para parcerias e ações conjuntas entre o governo local e sua empresa?

a. (SE SIM) Há algum exemplo? Explique.

b. (SE NÃO) Por quê? Explique.

13. Há abertura para parcerias entre ONGs, Fundações e a sua empresa?

a. Se sim há algum exemplo? Explique.

b. Se não, por quê? Explique.

**BLOCO 02: Análise de Externalidades.**

*Buscar Dados do MTE que demonstrem a condição de trabalho no Norte de Minas.*

1. Quais são os maiores desafios da gestão de pessoas da sua empresa em relação à oferta de mão-de-obra?

2. De que forma sua empresa contribui para a qualificação da força de trabalho local?

3. Quais vantagens para a gestão de Recursos Humanos da sua empresa você percebe na proximidade física às demais indústrias locais? Explique.

4. Quais desvantagens para a gestão de Recursos Humanos da sua empresa você percebe nessa proximidade às demais indústrias locais? Explique.

5. Há alguma dificuldade percebida na contratação de mão-de-obra local?

a. Que tipo de dificuldade? Explique.

6. Os cargos de maior valor agregado são facilmente preenchidos por mão-de-obra local?

7. A sua empresa compartilha seu conhecimento técnico/tecnologia com outras empresas?

a. Se sim/não, por quê? Há algum exemplo? Explique.

8. A sua empresa promove alguma parceria para formação de pessoas com outras empresas?

a. Se sim/não, por quê? Há algum exemplo? Explique.

9. Vocês possuem alguma parceria com instituições de ensino local?

a. Se sim/não, por quê? Há algum exemplo? Explique.

10. Como se dá, atualmente, a relação da empresa com os sindicatos? Explique.

## - ROTEIRO DE ENTREVISTA –

### Representantes das Entidades Intermediárias.

#### PRELIMINAR (Quebrar o Gelo):

1. Fale um pouco sobre você.

2. Fale um pouco sobre sua agenda de pesquisa, sobre seu trabalho.

#### BLOCO 01: Condicionalidades

3. Na sua opinião, o que os incentivos fiscais representam para as empresas locais? Explique.

4. Na sua opinião, o que levou o governo a conceder incentivos para essas empresas?

5. Na sua percepção, como é a interação das empresas locais beneficiadas com o Conselho de Desenvolvimento Econômico ou com outras instituições de desenvolvimento local?

a. Que tipo de ganho isso pode trazer para o desenvolvimento local? Explique.

6. Na sua percepção, como são monitorados os objetivos da política de incentivos?

7. Na sua opinião, quais as vantagens da inserção de condicionalidades nos incentivos fiscais?

8. Na sua opinião, quais as desvantagens da inserção dessas condicionalidades?

#### BLOCO 02: Externalidades

1. Na sua percepção, quais são as potencialidades econômicas da cidade de Montes Claros?

a. De que forma as empresas beneficiadas aproveitam essas potencialidades?

2. Na sua percepção, de que forma são estimuladas as parcerias que visam integrar as empresas beneficiadas à sociedade?

3. Na sua percepção, de que forma as empresas beneficiadas locais promovem inovação tecnológica e que tipo de efeito isso traz sobre o município?

4. Na sua percepção, de que maneira as empresas beneficiadas locais promovem o desenvolvimento da infraestrutura urbana local?

5. Na sua percepção, de que forma as empresas beneficiadas locais promovem o desenvolvimento do mercado de Recursos Humanos e da oferta de trabalho?

6. Na sua percepção, como é a relação entre essas empresas as instituições de ensino local?

7. Na sua percepção, como é a relação entre essas empresas com sindicatos no município?

8. Na sua percepção, como é a relação entre essas empresas e as ONGs e Fundações locais?

9. Na sua percepção, de que maneira a concessão de incentivos fiscais contribui para o desenvolvimento local em Montes Claros?

## - ROTEIRO DE ENTREVISTA –

### Representantes do Governo Local: Prefeitura, Conselhos e Entidades Oficiais

#### PRELIMINAR (Quebrar o Gelo):

1. Fale um pouco sobre você.

2. Fale um pouco sobre sua agenda de pesquisa, sobre seu trabalho.

#### BLOCO 01: Condicionalidades

1. Na sua opinião, o que os incentivos fiscais representam para as empresas locais? Explique.

2. Na sua opinião, o que levou o governo a conceder incentivos para essas empresas?

3. Você conhece quais são as condições consideradas essenciais que as empresas devem cumprir para receber incentivos fiscais no município de Montes Claros?

a. **(SE SIM)** Como as condições promovem o desenvolvimento local? Explique.

b. **(SE SIM)** De que forma as condições impostas são monitoradas? Explique.

4. Na sua percepção, como é a interação das empresas locais beneficiadas com o Conselho de Desenvolvimento Econômico ou com outras instituições de desenvolvimento local?

a. Que tipo de ganho isso traz(ria) para a empresa ou para a sociedade? Explique.

5. De que forma o governo local busca estimular as ações sociais das empresas locais beneficiárias de incentivos fiscais?

6. Na sua opinião, que tipo de impacto a existência de condicionalidades nas concessões de incentivos fiscais gera para os investimentos atuais e futuros? Explique.

#### BLOCO 02: Externalidades

7. Na sua percepção, quais são as potencialidades econômicas da cidade de Montes Claros?

a. De que forma as empresas beneficiadas aproveitam essas potencialidades?

8. Na sua percepção, de que maneira a concessão de incentivos fiscais contribui para o desenvolvimento local em Montes Claros?

9. Na sua percepção, de que forma o governo local estimula as parcerias que visam integrar as empresas beneficiadas à sociedade?

**10.** Na sua percepção, de que forma as empresas beneficiadas locais são estimuladas a contribuir para a inovação tecnológica?

**11.** Na sua percepção, de que forma as empresas beneficiadas locais são estimuladas a contribuir para desenvolvimento urbano no município de Montes Claros?

**12.** Na sua percepção, de que forma as empresas beneficiadas locais são estimuladas a promover o desenvolvimento do mercado de Recursos Humanos e da oferta de trabalho?

a. Há alguma medida de estímulo local para integrar a mão-de-obra local junto às necessidades reais das empresas?

**13.** Na sua percepção, que tipo de relação existe entre as instituições de ensino local e as empresas beneficiadas pelos incentivos fiscais?

a. Você conhece alguma medida de estímulo local para integrar as instituições de ensino local junto às necessidades reais das empresas? Exemplifique.

**14.** Na sua percepção, como se dá a relação entre as empresas beneficiadas e as ONGs e Fundações locais?

a. Há algum exemplo de benefício local proveniente de parcerias entre entidades do terceiro setor (ONGs, Fundações e outras entidades) e empresas? Explique.

**15.** Na sua percepção, de que maneira a concessão de incentivos fiscais contribui para o desenvolvimento local em Montes Claros?