

| 685 | MEDINDO A PROMOÇÃO ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE DAS CIDADES MÉDIAS E DE GRANDE PORTE

Richardson L. M. Câmara

Resumo

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

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

Introdução

Esse artigo resulta de parte de uma pesquisa sobre as políticas de promoção econômica nos municípios brasileiros, ainda em desenvolvimento pelo programa de Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN. Por isso, não pretendo realizar aqui uma análise detalhada das múltiplas e complexas questões relacionadas ao desenvolvimento econômico local e regional brasileiro, mas sim, oferecer um diagnóstico sucinto e parcial da política de promoção econômica nos municípios brasileiros de médio e grande porte.

Com base em informações preliminares, procuro examinar os traços principais das políticas de promoção econômica, nos municípios brasileiros com população acima de 50.000 habitantes. É necessário destacar que, esse tipo de análise, de conjuntura, bastante difundido no que se refere aos processos econômicos e políticos, encontra dificuldades quando trata de focalizar processos sociais, econômicos e políticos de natureza diversa, em sentido estrito (FARIA, 1991:102). Algumas dessas dificuldades precisam ser brevemente mencionadas de antemão.

A primeira dificuldade, de ordem teórico-metodológica refere-se à própria noção de “promoção e desenvolvimento econômico local”. Dada à amplitude das realidades dos municípios brasileiros e variações no que diz respeito à agenda pública local com vistas ao

desenvolvimento econômico, o tema merece uma análise mais aprofundada e adoto aqui, uma perspectiva analiticamente exploratória.

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

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

Com todas essas limitações, o propósito desse trabalho é explorar as políticas utilizadas pelos municípios de médio e grande porte para a promoção econômica do território. De forma adicional, procuramos verificar a influência dos fatores Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e o Produto Interno Bruto Municipal (PIB-M) na promoção econômica dos municípios brasileiros com população acima de 50.000 habitantes. Nestes municípios, que incluem as cidades metropolitanas, concentra-se a maior parte da população brasileira (mais de 90 milhões de pessoas) e representam cerca de 8 % (oito por cento) dos municípios existentes do Brasil (IBGE, 1996)¹. Os demais, 92% (noventa e dois por cento), são em sua maioria, municípios rurais, de baixo porte populacional, com economia pouco expressiva e em sua essência totalmente dependente das transferências intergovernamentais².

¹ Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, dos 5507 municípios brasileiros existentes em 1999, somente 480 (quatrocentos e oitenta) eram municípios maiores que 50.000 habitantes.

² O esforço desse trabalho está em quantificar e comparar, nos últimos dez anos, os resultados das políticas de promoção econômica nos municípios, a partir das informações prestadas pelos municípios à Pesquisa de Informações Municipais do IBGE (1999-2009). Ao analisar a descentralização italiana a partir dos anos 1970, Putnam (1993) argumenta que “estudar a desempenho dos governos significa estudar também suas políticas e seus programas” (Putnam,1983). “O fato do modelo institucional ser uma constante na experiência regional italiana significa que podemos identificar mais seguramente a influência de outros fatores no êxito institucional (...) Nossa análise da evolução dos governos regionais em seus dois primeiros decênios inclui uma comparação “antes e depois”, que nos ajuda a avaliar o impacto da reforma institucional”. (Putnam, 1993: 26)

Para FARIA (1991), a estruturação do espaço urbano brasileiro possui duas vertentes. De um lado, concentra grandes contingentes populacionais em um número reduzido de áreas metropolitanas dos grandes centros econômicos e nas capitais regionais e sub-regionais. De outro, alimenta o crescimento da população urbana em um grande número de cidades de diferentes tamanhos que se integram num complexo padrão de divisão territorial do trabalho social tanto entre o campo e a cidade como entre as cidades (FARIA, 1991:103). Ainda segundo o autor, o processo de concentração demográfica do território brasileiro dos últimos anos também tem apontado para o crescimento significativo das cidades médias (50.000 a 100.000 hab.)³.

O universo pesquisado se apresenta bastante heterogêneo. As assimetrias produtivas, sociais ou espaciais tratadas como obstáculo à promoção do desenvolvimento local, tornam árdua a tarefa do planejamento, diagnóstico e monitoramento das condições sociais locais e regionais. No que se referem às finanças dos municípios brasileiros, as disparidades territoriais, funcionais, econômicas e sociais são profundas. Como afirma Afonso e Amorim (2000), “Se as finanças das capitais e das metrópoles se parecem um pouco, profundos são os seus contrastes em relação ao universo de mais de cinco mil outros municípios, sem contar as diferenças entre estes. Só a Prefeitura de São Paulo sozinha recolhe apenas com o Imposto sobre Serviços (ISS) um volume superior ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) arrecadado por 17 estados brasileiros”. (...) “Num país de dimensões continentais tendem a faltar informações atualizadas e precisas, sem contar que é enorme e crescente o número de municípios” (Afonso e Amorim, 2000).

³ Apesar das divergências, os estudos urbanos recentes têm classificado as cidades médias no Brasil, como as cidades que possuem um porte populacional absoluto entre 50.000 a 100.000 habitantes (IBGE: 1996).

Por outro lado, a redefinição do papel do Estado como indutor do desenvolvimento, em razão das transformações econômicas globais e de novos marcos descentralizatórios, levaram os municípios, nas últimas décadas, a ocupar o papel de protagonistas do desenvolvimento econômico e social. A disputa internacional por capitais produtivos rapidamente se transferiu para as esferas de governos subnacionais, seja em razão da disseminação de novos aportes teóricos, seja pela pressão exercida pelo declínio nos repasses dos governos federais para os demais níveis de governo (OLIVEIRA, 2010:260). A adoção de mecanismos destinados à promoção econômica local se tornou um tema central na agenda política, com reflexos sobre a macroeconomia nacional e interesse especial pelos territórios que se tornaram objeto, nas últimas décadas, de altos investimentos públicos e privados.

Segundo OLIVEIRA (2010) o que se verifica no plano governamental, mesmo em épocas de incerteza econômica global, é que os governos subnacionais encontram-se, cada vez mais, em constante disputa por investimentos para dinamizar a economia local:

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

A estratégia de promoção econômica local apresenta similaridades ao planejamento dos grandes projetos urbanos, seja: a) na atração de investimentos; b) na alavancagem do setor de serviços; c) em ações urbanas pontuais e; d) no acionamento das parcerias público-privadas. As políticas de promoção econômica local, em suma, são percebidas como uma estratégia deliberada de crescimento econômico e social, calcada no

arcabouço teórico que sustenta que a concentração de investimentos nas cidades produzirá efeitos de transbordamento para o restante do país (OLIVEIRA, 2010:260). Posto dessa forma, o desdobramento desse processo, é verificar os resultados das políticas governamentais destinadas à viabilização dessas ações.

A amostra pesquisada é formada por 231 municípios com população acima de 50.000 habitantes e foi realizada de forma aleatória. A estratégia da amostra aleatória simples foi escolhida, por duas razões: a) primeiro, porque tal estratégia de análise se adequa ao propósito da pesquisa, de caráter exploratório; b) segundo, a amostra é representativa do universo pesquisado, ou seja, para o conjunto dos municípios brasileiros acima de 50 mil habitantes (n=480)⁴. Considerando as dificuldades inerentes a um levantamento inicial desta natureza, decidiu-se, na medida do possível, respeitar na sua integridade as informações fornecidas, após os procedimentos de crítica e análise.

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

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

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

⁴ Consideramos uma amostra aleatória simples com intervalo de confiança de 95% e um erro amostral de 0,5. A definição detalhada da amostra, assim como, os demais dados estatísticos que servem de base à análise desse artigo estão à disposição dos interessados, bastando entrar em contato diretamente com o autor.

Os incentivos locais podem ser divididos em fiscais e não fiscais. Os incentivos fiscais nos municípios provêm dos dois principais tributos, o IPTU e o ISS⁵. Com a Constituição de 1988, houve um forte incremento desses impostos na arrecadação municipal. Segundo Afonso e Amorim (2000), “a arrecadação própria dos municípios (não computadas as transferências recebidas) vem apresentando um excelente desempenho nos últimos anos.

Nos dez primeiros anos, pós-Constituinte, o volume de recursos próprios dos municípios elevou-se em cerca de R\$ 9,7 bilhões, um acréscimo de aproximadamente 197%”. (Afonso e Amorim, 2000). Um exame mais detalhado tem mostrado que o esforço da arrecadação tributária nos municípios provém, sobretudo, do imposto sobre a venda de serviços (ISS) e sobre a propriedade imobiliária urbana (IPTU) ⁶. “A alocação seletiva dos investimentos produtivos que acompanha a globalização tem criado novos incentivos para os governos subnacionais, no que se refere à promoção econômica do território, através dos mecanismos de isenção fiscal. O mecanismo de isenções, reduções ou diferimentos de prazos para pagamento de impostos, tem sido usado pelos governos locais como alavanca do desenvolvimento local e regional, resultando na disputa acirrada por investimentos, tanto externos, como internos, configurado na guerra fiscal” (principalmente entre os estados) ⁷. O incentivo fiscal tende a ser maior nos municípios maiores, em razão do maior volume dos recursos tributários administrados. Entretanto, a legislação brasileira tem imposto limites ao comprometimento da receita tributária de estados e municípios, inclusive com penalidades para estados e municípios infratores⁸.

Outros incentivos não fiscais, como a doação de terras, infraestrutura, implantação de distritos industriais, também fazem parte da disputa dos governos subnacionais pelos investimentos globais. Em razão do declínio crescente nos repasses do Estado para os demais níveis de administração pública e a crescente pressão da sociedade pelo desenvolvimento local, os governos subnacionais têm procurado desenvolver diversas

⁵ Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços (ISS).

⁶ Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) relativos ao exercício de 1997 e cobrindo uma amostra de 5.046 prefeituras, verificou-se que 99% (5.017) coletavam alguma receita tributária, sendo que 95% cobravam ISS (4.807), 90% IPTU (4.527), 94% taxas (4.749) e 18% contribuições de melhoria (887). Apesar de o imposto sobre a propriedade ser tradicionalmente mais afeto à esfera local de governo, nota-se que há um número maior de municípios aplicando o ISS do que o IPTU no Brasil – embora, confrontados os montantes desses dois impostos por localidade, em apenas 45% (2.171) das prefeituras que cobravam ISS esta receita superava a do IPTU’. (Afonso e Amorim, 2000).

⁷ Uma discussão mais detalhada da guerra fiscal no Brasil pode se encontrada no trabalho de Prado e Cavalcanti (1998).

⁸ Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, Art.14.

estratégias de promoção do território, seguindo exemplos de experiências locais de outros países, de outros estados ou até dos próprios municípios⁹.

Os incentivos federais são os programas destinados à geração de emprego e renda, originários de fundos federais. Os incentivos formam o Sistema Nacional de Emprego. O SNE tem sido a principal alternativa do governo federal para a política pública de emprego, gerada a partir de várias ações integradas, destinada a atenuar a gravidade dos impactos das altas taxas de desemprego e do trabalho informal. O SNE se apresenta, basicamente, em quatro vertentes: seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, formação e requalificação, e geração de emprego e renda. A partir dos anos 1990, várias políticas públicas, no nível federal, tiveram ampla adesão dos governos locais, principalmente àqueles ligados às áreas da educação e saúde¹⁰.

Os Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger) e Qualificação Profissional (PNQ), também tiveram ampla adesão dos governos locais. No plano local, os municípios podem, com base nas orientações das comissões estadual e municipal de emprego, indicar áreas prioritárias e estimular políticas de combate ao desemprego através das linhas de financiamento do Proger que financiam empreendimentos produtivos de iniciativa privada, formais ou informais, em áreas urbanas ou rurais. Segundo ARRETCHÉ (2002), uma das causas apontadas do êxito desses programas está “na definição de uma estrutura de incentivos (e contrapartidas) que tornaram extremamente atraentes para os governos locais aderir ao programa federal de descentralização” (ARRETCHÉ, 2002:33).

O Plano Nacional de Qualificação - PNQ envolve uma série de programas territoriais e setoriais do governo federal em parceria com estados e municípios, implementados de forma descentralizada, destinados a ações de qualificação social e profissional, por meio dos: Planos Territoriais de Qualificação - destinados a atender demandas pro qualificação identificadas com base na territorialidade (em parceria com estados, municípios e entidades sem fins lucrativos); Projetos Especiais de Qualificação - destinados ao desenvolvimento de metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional (em parceria com entidades do movimento social e organizações não-

⁹ Há atualmente várias publicações que relatam experiências inovadoras de promoção econômica nos municípios brasileiros. Muitas dessas experiências têm sido relatadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP/ Ford / BNDES).

¹⁰ Para se ter uma idéia da participação do município na execução de programas do governo federal, pelo lado dos maiores programas sociais do governo o peso dos municípios em sua execução já se aproximava da casa dos 30% do gasto nacional com ensino e saúde (Dados extraídos da execução orçamentária dos governos subnacionais - despesa segundo o regime de competência in Afonso et all,1999)

governamentais); e dos Planos Setoriais de Qualificação - que buscam o atendimento de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação (em parceria com sindicatos, empresas, movimentos sociais, governos municipais e estaduais)¹¹. A estrutura administrativa do sistema, interpassa geralmente, todos os níveis governamentais e o seu financiamento é de responsabilidade federal com os recursos do FAT¹². As diretrizes das ações são emitidas pelos governos centrais, passando por adaptações e particularidades regionais, normalmente executadas em âmbito locais (MTB, 1996).

A tabela 1 mostra, desagregada por grandes regiões, a proporção de municípios com população acima de 50.000 habitantes que apresentaram incentivos para atração de atividades econômicas.

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

Grandes Regiões	Proporção de municípios médios e de grande porte com incentivos para atrair a implantação de atividades econômicas (%)	
	1999	2009
Brasil	88,4	86,8
Norte	77,8	44,4
Nordeste	75,8	81,8
Sudeste	93,9	92,0
Sul	100,0	95,5
Centro-Oeste	100,0	100,0

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

De acordo com as informações prestadas pelas prefeituras, os municípios de médio e grande porte (com população acima de 50.000 habitantes) apresentaram uma proporção considerável de incentivos em âmbito nacional (acima de 85 %), nos dois levantamentos realizados pelo IBGE (1999 e 2009). Dos municípios selecionados pela amostra, a região que apresentou a maior proporção de municípios com incentivos para atrair a implantação de atividades econômicas foi a região Centro-Oeste. Em 2009, 100% (cem por cento) dos municípios da região, selecionados pela amostra, possuíam algum incentivo

¹¹ Ministério do Trabalho e Emprego. Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

¹² Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

para atrair a implantação de atividades econômicas nos seus territórios. Em segundo lugar, estão os municípios da região Sul, com um percentual em torno de 95%. Esse percentual caiu em relação ao levantamento de 1999¹³ (100% dos municípios). A região Sudeste, vem logo depois, com 92% dos municípios da região apresentando algum tipo de incentivo. Em relação ao levantamento de 1999, esse percentual teve uma sensível redução, caindo de 93,9 para 92%, o número de municípios que apresentaram incentivos para a atração de atividades econômicas. A única região que apresentou crescimento na proporção de municípios com incentivos para atrair a implementação de atividades econômicas, foi à região Nordeste, e a região que apresentou a pior queda na proporção, foi da região Norte, nos municípios da amostra. Nesta última, o percentual teve uma redução significativa de 77,8, em 1999, para 44,4% em 2009. A região Nordeste, obteve, entretanto o maior crescimento durante o período. Passou de 75,8, em 1999 para 81,8, em 2009.

CRIANDO INDICADORES DE PROMOÇÃO ECONÔMICA NAS CIDADES BRASILEIRAS MÉDIAS E DE GRANDE PORTE

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

Para medir a promoção econômica dos municípios brasileiros com população acima de 50.000 habitantes, tomamos como base os dados da *Pesquisa de Informações Municipais*¹⁴ (PIM) realizado pelo IBGE, nos municípios brasileiros. A PIM fez um levantamento das políticas locais de promoção econômica, com enfoque na geração de emprego e renda, nos municípios brasileiros, nos anos de 1999 e 2009. Utilizarei como indicador do desenvolvimento econômico, os dados do PIB municipal do IPEA (1999, 2009). E como indicador do desenvolvimento social, os dados do IDH municipal, do PNUD (1991,2000). A escolha desses indicadores se deve ao fato, destes, serem indicadores de desenvolvimento consistentes e constantemente utilizados na literatura.

¹³ No levantamento realizado em 1999, 100% (cem por cento) dos municípios, selecionados pela amostra, da região possuíam algum incentivo para a implantação de atividades econômicas.

¹⁴ A Pesquisa de Informações Municipais trata-se de um esforço do IBGE, de suprir a carência de informações sobre os municípios brasileiros. A pesquisa, uma antiga demanda dos órgãos governamentais nos três níveis de governo, de instituições privadas e da sociedade em geral, tem por objetivo levantar informações, junto às administrações locais, sobre a estrutura política, administrativa, planejamento, descentralização e desconcentração administrativa, habitação, emprego, segurança pública, comércio, comunicação, cultura, esporte e lazer, etc. (IBGE,1999)

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

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

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

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

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

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

f) Outros incentivos (1999 e 2009) - questionou-se aos governantes municipais se eles têm utilizado outros incentivos, que não os já citados acima, como um mecanismo de promoção econômica. Nossa medida é: Dentre os mecanismos utilizados

para atrair a implantação de atividades econômicas, o município tem utilizado outros tipos de incentivos? A resposta pode variar de sim (1) ou não (0).

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

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

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

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

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

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

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

Resultados

Para estimar um *índice da promoção econômica dos municípios*, e da inter-relação entre as variáveis (políticas ou ações de promoção econômica local) empregou-se o método da análise fatorial, cujos fatores principais foram extraídos da análise dos componentes principais. Quatro padrões de promoção econômica se distinguem na amostra total. Em ordem da variância explicada: 1) incentivos propriamente locais (1999); 2) incentivos propriamente locais (2009); 3) incentivos do governo federal (1999); e incentivos do governo federal (2001). No conjunto, os quatro componentes perfazem 77% da variação total¹⁵.

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

¹⁵ Num dos vários testes realizados tentou-se reduzir o número de fatores (de 4 para 2), para verificar se havia alguma distinção entre os fatores em relação ao ano. Surpreendentemente, não houve alteração nos resultados.

Rotated Component a

	Compone			
	2009 incentivo locais fator 1	1999 incentivo locais fator 2	1999 incentivo federais fator 3	2009 incentivo federais fator 4
INCEN	,130	,605	,498	
INC200	,993			
PROG200	,172	-,101		,788
ISENIP		,867		
PROGE	,103		,759	,107
IPTU200	,993			
ISENIS		,826		-,149
ISS200	,993			
DTERRA		,618	,186	,113
DTERR20	,993			
INFRAE	,993			
DISTR1	,993			
OUT		,136	,644	-,127
OUTR200	,993			
CAPA	,163		,551	,290
CAP200		,107		,831

Extraction Method: Principal Component

Rotation Method: Varimax with Kaiser

a. Rotation converged in 5

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Incent1999, existência de incentivos econômicos, cujo coeficiente de saturação foi da ordem de 0,605.

Iseniptu1999, isenção de iptu, cujo coeficiente de saturação foi da ordem de 0,867.

Iseniss1999, isenção de iss, cujo coeficiente de saturação foi da ordem de 0,826.

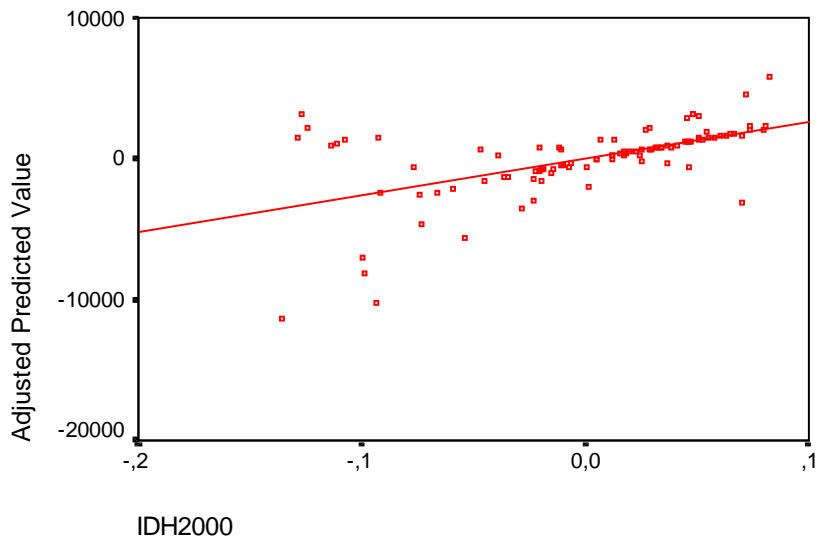
Dterras1999, doação de terras, cujo coeficiente de saturação foi da ordem de 0,618.

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

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

Partial Regression Plot

Dependent Variable: Adjusted Predicted Value



Model Summary^a

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

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

b. Dependent Variable: INCENT1999

ANOVA^b

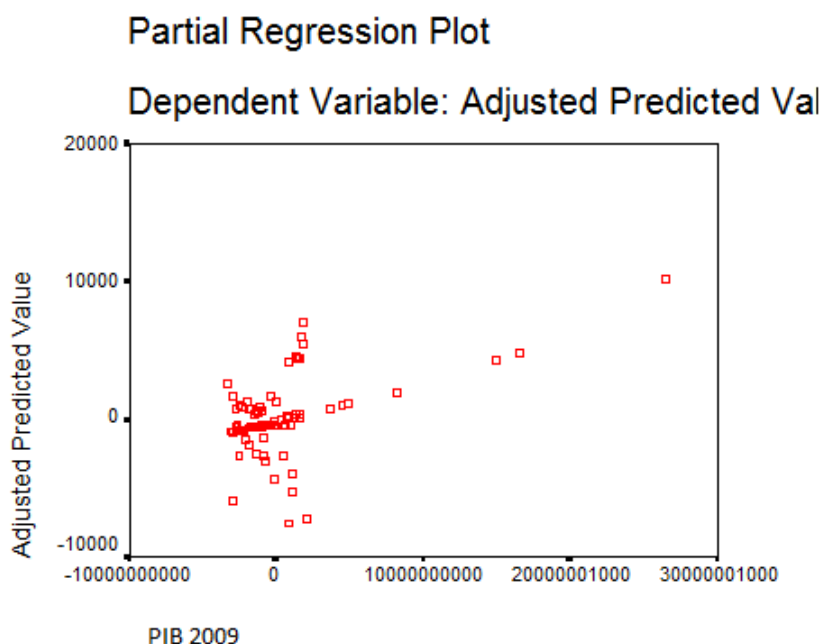
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	108,663	2	54,332	177,015	,000 ^a
	Residual	1671,559	229	,307		
	Total	1780,222	231			

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

b. Dependent Variable: INCENT1999

A análise dos municípios em um único conjunto de 231 observações mostrou bons resultados na estimativa da variável ajustada INCENT - incentivos para a promoção

econômica local e o IDHM2000 (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)¹⁶. A estimativa para o grupo de casos analisados indica que a variável ajustada INCENT e o IDHM2000 estão associados e explicam a 81,5% da variação dos dados observados. Na análise da contribuição da variável IDHM (x) em relação a variável incentivos locais de promoção econômica (y) observa-se na análise de regressão linear, uma distribuição positiva dos casos em relação ao IDHM e os incentivos locais de promoção econômica. O que se pode inferir a partir dos dados da amostra é que os municípios médios e de grande porte com incentivos locais de promoção econômica tendem a ter melhores índices de desenvolvimento humano.



No que se refere à análise de regressão com as variáveis PIB municipal 2009 (x), e os incentivos locais para a promoção econômica (y), verificamos uma relação não linear da regressão entre as duas variáveis, revelando uma distribuição nem positiva nem negativa dos casos. A estimativa para o grupo de casos analisados indica que o LogPIBM2009¹⁷ e o IDHM2000 estão associados e explicam a 61,9% da variação dos dados observados, conforme podemos verificar na tabela abaixo.

¹⁶ O coeficiente R2 indica que 81,5% da variação da variável INCENT2009 é explicada pela variável IDHM2000, através do modelo de regressão linear.

¹⁷ Transformamos a variável PIBM2009 para uma variável LogPIBM2009, para diminuir a variância dos dados.

Correlations

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

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho procurou mapear as políticas de promoção econômica nos municípios brasileiros de médio e grande porte (com população acima de 50.000 habitantes), testando algumas hipóteses da literatura sobre o desempenho institucional dos governos locais.

A pesquisa mostrou que os municípios brasileiros de médio e grande porte têm desenvolvido estratégias de promoção econômica local, ainda que de forma heterogênea no plano regional. Os indicadores IDHM e PIBM estão diretamente correlacionados e possuem influência significativa sobre a promoção econômica dos municípios e devem ser levados em conta na definição das estratégias locais de desenvolvimento.

Considerando a atualidade do tema, e ao mesmo tempo, a carência de informações sobre o assunto, julgou-se oportuna a utilização dessa pesquisa, que tem caráter rigorosamente exploratório. O alcance de um estudo como esse, evidentemente, é ainda limitado por várias razões, inclusive, pela heterogeneidade de situações particulares que apresentam cada município no Brasil. Por outro lado, embora os indicadores confirmem as hipóteses encontradas na literatura especializada, estes não devem ser tomados como conclusivos. Consideram-se válidos, sobretudo, o registro e conhecimento sistematizado das experiências concretas que possam apontar caminhos para nossas indagações.

Um estudo mais satisfatório do tema se basearia em análises minuciosas dos casos escolhidos, o que não nos foi possível nesse momento. Por outro lado, o conjunto de dados mais acessível, foi incorporado à pesquisa e podemos antecipar um exame geral do fenômeno, a partir dos elementos disponíveis. Penso que, para avançar nesse tipo de estudo, seria necessário expandir o universo de análise todos os municípios brasileiros, incluindo

também os municípios de menor porte (abaixo de 50.000 habitantes). Um aprofundamento da análise requereria a construção de um instrumental analítico qualitativo – através de uma coleta sistemática de informações sobre a promoção econômica nos municípios brasileiros. Tal estratégia deve ser complementada por uma análise mais detalhada: a) dos mecanismos legais utilizados pelos municípios para a promoção econômica local; b) de uma avaliação permanente dos projetos e da trajetória da política implementada; c) dos demais instrumentos utilizados pelos municípios na política de promoção econômica.

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

Referências

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

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

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

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. (2003) Plano Nacional de Qualificação. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>. Acesso em: 11 set. 2012.

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

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

FARIA, Vilmar E. “Desenvolvimento Urbanização e Mudança de Estrutura de emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos”, in Almeida e Sorj (orgs.). Sociedade e Política no Brasil pós 64. São Paulo, Brasiliense, 1983.

FARIA, Vilmar E. "Cinquenta anos de urbanização no Brasil". *Novos Estudos Cebrap*, N. 29, 1991, pg.: 99- 119.

FARIA, Vilmar E. "A situação social do Brasil contemporâneo". *Novos Estudos Cebrap*, N. 33, 1992, pg.: 103- 114.

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

GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. Ciclo de Premiação. FGV/SP/ FUNDAÇÃO FORD/ BNDES. (1996 - 2001)

IBGE. Pesquisa de Informações Municipais. (1999-2009). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm> . Acesso em: 10 maio 2012.

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

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

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

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