

Análise das políticas para atração de empresas: o caso de Araxá (MG)

Municipal Management: A Study of Policies for Attracting Business in to Araxá-MG

Análisis de las políticas para la atracción de empresas: el caso de Araxá-MG

Resumo

As práticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional endógeno devem conciliar as particularidades regionais e interagir com o sistema local, por isso as políticas públicas para atração de empresas devem ser trabalhadas com muito cuidado pelos governos municipais para evitar o contexto de guerra fiscal e considerar as diversas dimensões de desenvolvimento. O objetivo deste artigo consiste em analisar as políticas públicas de atração de empresas realizadas na cidade mineira de Araxá entre os anos de 2001 e 2008, observando se sua concepção e formulação atendem às dimensões de desenvolvimento. O estudo de caso foi o método de pesquisa adotado, muito escolhido nas Ciências Sociais quando o pesquisador tem pouca ou nenhuma influência sobre o fenômeno observado. Assim, compreende a formação, os estágios e os processos das políticas. As análises foram baseadas nas dimensões de desenvolvimento econômico, social, ambiental, político e institucional. Os resultados demonstraram que as políticas para atração de empresas promoveram razoáveis avanços principalmente em resultados sociais e inovações no âmbito político institucional.

Palavras-chave: Desenvolvimento local, políticas públicas, atração de empresas.

Giuliano Alves Borges e Silva - nanoabs@gmail.com

Professor do Centro Universitário do Planalto de Araxá, Membro do Centro de Estudos em Gestão e Políticas públicas Contemporâneas, Araxá, MG, Brasil.

Dante Pinheiro Martinelli - dantepm@usp.br

Professor da Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, SP, Brasil.

Claudia Souza Passador - cspassador@gmail.com

Professora da Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, SP, Brasil.

João Luiz Passador - jlpassador@usp.br

Professor da Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Departamento de Administração, Ribeirão Preto, SP, Brasil.

Artigo submetido no dia 23-02-2015 e aprovado em 20-08-2015.

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v20n67.46518>

Abstract

Endogenous initiatives aimed at local development cannot always offer welfare to the majority of people. There is a need for foreign investment, but this cannot disguise the regional peculiarities, however, investment must interact harmoniously with local business. Therefore, public policies for attracting companies need to be addressed by municipal governments, as one of several strategies that take into account the various dimensions of development. The aim of this paper is to analyze public policies used to attract companies to the town of Araxá-MG, between 2001 to 2008, noting their influences (favorable or otherwise) for local development. The case study is the research method adopted. This is a good choice in the social sciences when the researcher has little or no influence upon the observed phenomenon. Thus, this paper presents studies of the formation, stages and processes of public policies. The analyses were based on economic, social, environmental, political and institutional dimensions. The results showed that the policies led to good progress results, particularly in the social and political-institutional areas.

Key-words: Local development, public policies, business attracting.

Resumen

Las prácticas públicas destinadas al desarrollo regional endógeno deben conciliar las particularidades regionales e interactuar con el sistema local, por eso las políticas públicas para atracción de empresas deben ser trabajadas, con mucho cuidado por los gobiernos municipales, de modo a evitar el contexto de guerra fiscal y considerar las diversas dimensiones de desarrollo. El objetivo de este artículo consiste en analizar las políticas públicas de atracción de empresas realizadas en la ciudad mineira de Araxá entre los años de 2001 a 2008, observando si su concepción y formulación satisfacen las dimensiones de desarrollo. El estudio de caso fue el método de estudio adoptado, muy elegido en las Ciencias Sociales cuando el investigador tiene poca o ninguna influencia sobre el fenómeno observado. Así, comprende la formación, los estados y los procesos de las políticas. Los análisis estuvieron basados en las dimensiones de desarrollo económico, social, ambiental, político e institucional. Los resultados demuestran que las políticas para atracción de empresas promovieron razonables avances principalmente en resultados sociales e innovaciones en el sentido político institucional.

Palabras clave: Desarrollo local, políticas públicas, atracción de empresas.

1 INTRODUÇÃO

Depois do ciclo neoliberal experimentado no final do século XX, temos, no início do século XXI, mudanças que levaram à necessidade de uma atuação mais ampla dos Estados, ampliando a importância e participação das políticas públicas para o desenvolvimento. Ao mesmo tempo, faz-se necessário conhecer as características das diversas regiões nas quais essas políticas serão aplicadas, como forma de melhor compreender as particularidades locais para oferecer políticas apropriadas e adequadas para cada grupo social.

Por esse motivo, a questão do desenvolvimento local aparece em vários trabalhos, que apresentam desde uma visão teórica

até análises técnicas de diversas naturezas, demonstrando que a referida questão deve ser cada vez mais estudada e compreendida, principalmente quanto à sua participação como elemento de subsídio para as políticas públicas.

Isso nos leva à ideia da regionalização das políticas públicas, a partir da qual a função dos governos não se restringe simplesmente a resolver determinados problemas da população, mas também estimular as comunidades a se mobilizarem para que elas desenvolvam suas potencialidades e vocações e, a partir daí, resolvam os seus problemas. Assim, no atual contexto de globalização, é cada vez mais desafiador entender o desenvolvimento sob a ênfase regional. Entretanto, os fenômenos locais precisam ser mais bem

compreendidos, porque é ali que os agentes econômicos atuam (Boisier, 2005).

As formas de incentivo ao desenvolvimento socioeconômico local vêm ganhando espaço devido à maior quantidade de debates e avaliações acerca do assunto, além de apresentarem a participação de diversos atores sociais em projetos inovadores e arrojados; nesse contexto, incluem-se as políticas para atração de empresas.

Desse modo, as análises das experiências de políticas públicas em desenvolvimento local precisam contemplar o processo histórico regional da maneira como foi concebido e as desigualdades enfrentadas, para visualizar o contexto de maneira sistêmica e microlocalizada (Camarotti, 2004). Esse enfoque permite analisar, de forma consistente as desigualdades regionais, com o intuito de minimizá-las.

Segundo Lubambo (2002), a qualidade do desempenho na gestão pública e o desenvolvimento estão relacionados a fatores estratégicos no provimento de serviços, configurando-se excelente temática no estudo da governabilidade e do desenvolvimento local. Ao contemplar o desenvolvimento sob a ótica de representantes locais do setor público e privado, no qual eles buscam a valorização de diversos recursos, com o objetivo de crescimento econômico local de modo estratégico (Joyal, 2002), justifica-se a análise de uma política específica do setor público, diretamente ligada ao processo de desenvolvimento.

Nesse contexto, situam-se as políticas para atração de investimentos nas cidades, temática ainda pouco abordada por estudio-

so. Quando se fala em atração de empresas, ela é quase sempre tratada pelo ponto de vista da política fiscal no âmbito estadual. Entretanto, crescentes iniciativas municipais apontam caminhos sustentáveis no que tange à atração de empresas como meio de desenvolvimento, como é o caso do município de Araxá, localizado no interior do estado de Minas Gerais.

Portanto, um estudo aprofundado sobre esse tema no âmbito regional pode contribuir para importantes ferramentas para que os municípios evitem ofertar subsídios aos investidores potenciais apenas mediante renúncias fiscais, situação que possivelmente fomenta amontoados empresariais sem ligações orgânicas entre si e com o local, que, por sua vez, deixa de criar vantagens competitivas duradouras, saturando a região e, conseqüentemente, transferindo problemas para o futuro (Costa & Cunha, 2004).

Nesse sentido, justifica-se a análise mais aprofundada da política de atração de empresas no município de Araxá (MG). Trata-se de uma estratégia de desenvolvimento do local após o ano de 2001, tendo o poder público sido premiado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) nos anos de 2002, 2004 e 2008, com o selo de prefeitura empreendedora no Estado de Minas Gerais, além do prêmio de melhor gestor público municipal do Brasil em 2005 pela empresa *International Exporter's Service*.

Outra particularidade que justifica tal estudo na cidade de Araxá diz respeito ao tempo de avaliação das políticas para atração de empresas em dois mandatos de um mesmo prefeito, por considerar o tempo de oito anos

mais plausível do que apenas quatro anos (tempo de um mandato).

O citado município localiza-se na Região do Triângulo Mineiro / Alto Paranaíba, Sudoeste do Estado de Minas Gerais. Com ótima localização, no raio de 650 km em volta de Araxá, estão municípios como Belo Horizonte, Brasília, São Paulo, Goiânia, Campinas, Uberlândia e Ribeirão Preto. A cidade obteve grande acréscimo na população a partir de 1970, quando tinha 35.676 habitantes, e atualmente passa a contar com 92.927 de acordo com dados do IBGE divulgados em 2009 (IBGE, 2009).

Toda contextualização apresentada antes procura justificar o estudo de políticas públicas municipais, com foco no desenvolvimento local, tendo em vista que o município é o órgão político-administrativo mais próximo da sociedade e que a disponibilização e o estudo de ações dessa natureza constituem enorme contribuição para a sociedade, governos municipais e atores locais interessados no desenvolvimento de sua região. Qualquer comunidade pode se beneficiar dos resultados provenientes desta pesquisa, pois ela indica uma possibilidade de ação para o desenvolvimento socioeconômico local e mostra uma direção para outras cidades com esse mesmo objetivo.

O estudo do desenvolvimento local como consequência de políticas públicas tem sido cada vez mais difundido na literatura contemporânea. Nos últimos anos, destacamos: Barca, Mccann e Rodríguez-Pose (2012); Leigh e Blakely (2013); Moura (2014); Healey (2015). Entretanto, há uma lacuna no que se refere à ação de governos municipais diante de desafios emergentes.

Por isso, este artigo aborda a opção dos municípios de adotar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento endógeno e sistêmico de modo a integrar particularidades e vocações regionais para diversos públicos de interesse: pesquisadores de desenvolvimento local e políticas públicas, agentes políticos e representantes locais (principalmente prefeitos, secretários, vereadores e membros do poder público), líderes comunitários, pesquisadores de desenvolvimento local e políticas públicas, graduandos em Administração, Ciência Política e áreas afins, profissionais e instituições interessadas no desenvolvimento regional.

Vale ressaltar o caráter não partidário do estudo em questão, pois ele não tem o intuito de favorecer ou desfavorecer qualquer cidadão, partido político, ou ainda visão e ideologia política, mas sim disponibilizar experiências locais para compor esforços na busca de uma sociedade igualitária, com menores desigualdades regionais e sociais.

Sendo assim, o objetivo central deste trabalho é analisar as políticas de atração de empresas na cidade de Araxá (MG) no período de 2001 a 2008, sob o critério das dimensões de desenvolvimento em termos econômicos, sociais, ambientais e político-institucionais.

2. BREVE REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas para atração de empresas como instrumento do desenvolvimento local

O interesse científico pela explicação de fatores que impulsionam o desenvolvimento passa pela política de atração de empresas. Apesar da importância dessas políticas, seu estudo é relegado pelos autores do desen-

volvimento endógeno, pois eles não a consideram uma forma de desenvolvimento que parte da comunidade (Amaral Filho, 1996). O fomento desenvolvimentista de fora para dentro acarreta impasses e formações empresarias sem ligação com o local (Costa & Cunha, 2004).

O significado da palavra desenvolvimento é “ação ou efeito de desenvolver(se) [...] aumento da capacidade ou das possibilidades de algo; progresso; adiantamento [...] crescimento econômico, social e político de um país, região, comunidade [...]” (Houaiss, 2007, p. 989).

Em termos conceituais, o desenvolvimento constitui-se em um processo de aperfeiçoamento relacionado a diversos valores considerados desejáveis para a sociedade. Sua aplicação pode ser avaliada tanto no âmbito individual, quanto no coletivo, porém a utilização do termo, considerado isoladamente não reflete todos os campos possíveis da evolução do ser humano e da sociedade (Borba, 2000).

Já o significado de desenvolvimento, em termos acadêmicos das ciências sociais aplicadas, foi utilizado pioneiramente na economia clássica para descrever o que conhecemos hoje como “crescimento econômico”. Nessa visão, um país é considerado subdesenvolvido porque sua economia expande-se abaixo da possibilidade e cresce menos do que os países desenvolvidos (Silva & Martinelli, 2015).

Desse modo, os modelos clássicos enfatizam apenas a acumulação de capital como solução dos problemas e coloca todos os países dentro da mesma problemática: aque-

la noção de que o crescimento econômico acontece quando se distribui diretamente a renda entre os proprietários dos fatores de produção, e isso engendra automaticamente a melhoria dos padrões de vida, inclusive dos trabalhadores. Como consequência disso, chega-se ao desenvolvimento econômico (Souza, 1999).

Por outro lado, a segunda corrente de economistas considera o crescimento imprescindível para o desenvolvimento, porém insuficiente. Nesse grupo se encaixam economistas como Raúl Prebisch, Ragnar Nurkse, Albert Hirschman, Gunnar K. Myrdal e Celso Furtado, que realizaram análises e elaboraram modelos mais próximos da realidade e defendem que a experiência tem demonstrado ser a mais correta e voltada para a realidade empírica (Teixeira, 2006).

Conforme Gremaud, Vasconcelos e Toneito Júnior (2005), muitos ainda confundem crescimento econômico e desenvolvimento econômico. O primeiro é a aplicação quantitativa da produção, ou seja, de bens que atendam às necessidades humanas. Já o conceito de desenvolvimento é mais amplo, engloba o crescimento, mas não atribui importância somente à evolução da produção, caracterizada pelo Produto Interno Bruto (PIB), mas também às condições e qualidade de vida da população.

Essa visão estritamente econômica tem sido criticada, principalmente, por mascarar as desigualdades de distribuição de renda. De fato, algumas correntes do pensamento econômico acreditam que, ao promover o crescimento, o desenvolvimento se dá naturalmente, o que não desvirtua a diferença conceitual entre os termos. Então, a partir

do momento em que o desenvolvimento passa a considerar diversos indicadores de bem-estar, não merece ser taxado de “economicista” (Martins & Martins, 2001).

Diante de toda essa discussão, a questão local passa a adquirir mais força, por considerar que o desenvolvimento sólido deve vir da base da sociedade, e não o contrário, como a ideia difundida pelos demais modelos. Sob esse enfoque, as decisões que afetam a vida da comunidade não devem partir simplesmente da vontade dos governantes ou da elite econômica, mas sim da construção coletiva da sociedade civil, em diversas dimensões.

Entretanto, este estudo não tem o intuito de apresentar preferência por nenhum modelo de desenvolvimento. Ao contrário, acredita na contribuição de todos, mas reconhece que essa dinâmica funciona de maneiras diferentes em sistemas mais ou menos complexos (Marques, Oliveira & Jacinto, 2006). Nesse contexto, o poder público municipal, de um modo geral, incorpora um papel fundamental e desafiante no sentido de: 1) contribuir para o desenvolvimento comunitário de vocação regional e formar parcerias com microempresas locais; 2) atrair investimentos duradouros externos, sem comprometer os negócios da região e ainda fazê-los interagir.

Especialmente a política para atração de empresas precisa ser trabalhada em interação com o local quando não é capaz de manter-se por suas capacidades próprias, pois somente essa interação pode gerar desenvolvimento duradouro e genuíno em vez de ser considerada puramente de fora para dentro. Para Silva (2004, p. 53), “caso o di-

nheiro que entrou como novo seja empregado fora da região [...] ele não terá utilidade de gerar renda e emprego na região [...] o que se denomina fugas ou vazamentos da economia local”. Sob a perspectiva essencialmente exógena, a política de atração a ajudaria na geração de emprego e renda, porém poderia contribuir para a formação de conglomerados empresariais sem ligação entre si e, pior, sem interação com os habitantes da região.

As possibilidades de intervenção das prefeituras municipais no tocante ao desenvolvimento socioeconômico local compreendem a política para atração de empresas, a qual pode ter resultados bons ou ruins, imediatos ou duradouros, dependendo da forma como é articulada. Se enxergada apenas como incentivo fiscal, isenção de impostos, terrenos a baixo custo, pode acabar atrapalhando o município, mas, se bem planejada, integrada em sistemas produtivos ou envolvendo a população, pode representar importante caminho para o desenvolvimento regional (Fauré & Hasenclever, 2007).

Essa concepção é imprescindível para a temática central deste estudo que procura demonstrar o caso real de políticas para atração de empresas por parte de um governo municipal como meio de incentivo ao desenvolvimento local.

2.2 Políticas para atração de empresas no contexto da guerra fiscal

Os territórios devem se preparar para receber as empresas. No Brasil, de certo modo, a urbanização do território tornou-se sinônimo de estratégia para desenvolvimento, o que depende de infraestrutura com projetos hidroelétricos, canais de comunicação, usinas,

redes de transporte diversas. Todavia, os pontos dos territórios nacionais dotados das técnicas mais modernas atraem empresas. O perigo para essa situação é que as esferas do poder público podem perder o controle das ações e passar a depender cada vez mais das corporações (Silva, 2005).

Quando isso ocorre, as políticas para atração de empresas ficam dependentes de incentivos fiscais que se referem à possibilidade, dada a autonomia dos entes federativos para conceder redução ou eliminação de impostos. No Brasil, essa prática, conhecida como “guerra fiscal” têm levado estados e municípios a concorrer predatoriamente por investimentos industriais, principalmente no setor automobilístico. Além de acirrar o conflito federativo, a partir da ação predatória de uma região contra outra, a guerra fiscal gera um desperdício generalizado de recursos públicos, denegrindo o processo político e institucional brasileiro (Arbix, 2001).

Entre municípios, foco deste estudo, a prática para isenção de impostos se dá especialmente com o ISS (Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza) e o IPTU (Imposto sobre Propriedade predial e Territorial Urbana). Na esfera estadual, a diminuição de impostos ocorre fundamentalmente com o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços).

As políticas para atração de empresas estreitam as relações entre os setores público e privado, os quais são estimulados com incentivos territoriais “criados pelos governos municipais na tentativa de trazer os investimentos que, em teoria, gerariam empregos e renda. Por outro lado, os agentes corporativos realizam políticas no sentido de es-

timular os governos a criar as condições de realização do investimento” (Silva, 2005, p. 24).

No trabalho da Fundação Seade (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados), especialmente sobre a interiorização do desenvolvimento no Estado de São Paulo, coordenado pelo professor Wilson Cano da Unicamp (Universidade Estadual de Campinas), ficam caracterizadas as políticas específicas para a atratividade dos negócios como as políticas persuasivas, nas quais o poder público disponibiliza informações e orientações a respeito das características locais, demonstrando as vantagens daquela região e facilitando a decisão do empresário, e as políticas restritivas, que reforçam a necessidade de estudos ligados à localização e ao impacto ambiental gerado pela atividade econômica pertinente, considerando os aspectos legais.

Do estudo citado antes (Seade, 1988), conclui-se que as políticas atrativas municipais devem dotar de cuidado no estabelecimento de instrumentos incentivadores: exigência de estudos ambientais para novas empresas, isenção de impostos apenas para organizações que contribuam para o desenvolvimento regional, construção de distritos industriais e concessão de áreas em territórios apropriados. Ressalta-se que todos esses cuidados estarão entre os critérios de avaliação da política de atração no município analisado pelo Estudo de caso.

Essa reação que promove exigências nas políticas de atração é fruto de inovações institucionais dos municípios modernos com ambientes democráticos, transferindo tecnologia e *know-how*, gerando empregos e

estimulando de modo amplo o desenvolvimento industrial regional, por isso contribui para a correção de distorções geradas pela guerra fiscal, maquiada sob uma imagem errada do conceito de desenvolvimento (Arbix, 2001).

O sucesso das políticas voltadas à atração de investimentos depende, portanto, da capacidade da localidade de desenvolver estratégias prósperas onde “a competição territorial pode promover o crescimento quando se mostra capaz de aumentar o bem-estar econômico local e nacional” (Cheshire & Gordon, 1996, p. 321).

Assim, quando se trata de guerra fiscal e políticas para atração, são citados dois enfoques, o primeiro (impositivo) parte do princípio de que tais iniciativas são condenáveis e indesejáveis, e o segundo (ordenador) admite espaço para atuação positiva de políticas regionais (Prado & Cavalcanti, 2000). Este artigo procura difundir e demonstrar caminhos do segundo enfoque, visando benefícios à sociedade por meio da análise de políticas de um município.

2.3 *Análise e avaliação de políticas públicas*

Em Santos (2003), política pública é tudo o que um governo realiza ou deixa de fazer, considerando todos os impactos de suas ações e de suas omissões. Assim, pode-se chamar de “políticas públicas” atividades adotadas pelo poder público como resultado de um processo caracterizado pela negociação entre atores, ou de situações emergenciais, de forma a garantir direitos e promover a melhor escolha na alocação de recursos públicos, com a intenção de tornar a socie-

dade mais igual.

Para a área pública, Arretche (1998) define o processo de avaliação como algo que aponta a importância de determinada ação que justifique os resultados gerados, perante seu investimento. Desse modo, ajuda a alcançar metas de gestão e conduzir ao desenvolvimento local. Na visão de Weiss (1998), a avaliação se baseia nos resultados, efeitos ou impactos de uma política em comparação com um conjunto de parâmetros, como forma de contribuir para o aprimoramento e a sustentabilidade do programa, de modo que a análise da própria política demonstra uma direção contínua, e não pontual do planejamento municipal, ou seja, fica claro também a questão do longo prazo.

Por esse motivo, Estado e sociedade devem identificar iniciativas bem avaliadas no âmbito local que necessitam ser continuadas e até mesmo reaplicadas para favorecer a consolidação ou construção de instituições que visem ao desenvolvimento. Isso é um dos pressupostos na busca por melhores políticas públicas (Cavalcanti & Peci, 2005).

Assim, apenas com a avaliação ou a análise de política pública, podem-se apresentar relações de causa e efeito entre os objetivos propostos e resultados, por meio de instrumentos metodológicos para esse fim, variando de acordo com a complexidade da análise desejada. É preciso verificar a especificidade do foco da política, a fim de evitar ambiguidade em seu objetivo, o que prejudica a visualização dos impactos ou efeitos (Arretche, 1998).

Muitas vezes o poder público, considerado isoladamente, não pode ser agraciado sozi-

nho pelo mérito no desenvolvimento de uma região. Segundo Borges (2007, p. 69), “outros fatores como economia local, conjuntura nacional, atuação dos atores locais, ambiente regional dinâmico, localização geográfica, capacidade de inovação dos empresários, entre outros, podem interferir no processo de geração de efeitos”. Nesse sentido, várias opções metodológicas para a análise de políticas locais do setor público apresentam ampla relevância, a maioria dos estudos na Europa favorece uma combinação de: (1) nível macro de pesquisas, envolvendo indicadores socioeconômicos e análises de antes e depois, algumas vezes contendo entrevistas para inferir sobre os efeitos; (2) nível micro, com pesquisas não experimentais, com diversas informações qualitativas e quantitativas, visões de especialistas e estudos de caso (Bachtler & Michie, 1995).

Para Arretche (1998), a administração pública tem dificuldades para analisar seus projetos, tanto pela ausência de tradição, quanto pela falta de vontade política, e até mesmo por falta de tempo e deficiência técnica em seus quadros. Porém, as transformações e cobranças da sociedade por melhores resultados promovem a presença de um pensamento avaliativo, mesmo que de forma pioneira, já que a avaliação melhora a eficiência dos programas (Costa & Castanhar, 2003).

Segundo Lustosa (2002), para a construção de um método específico que avalie metodologias adotadas em programas de indução do desenvolvimento local, é importante a presença de procedimentos formais qualitativos e/ou quantitativos, que contem com os diferentes pontos de vista a respeito da política e ponderem os objetivos políticos vigentes.

O Comitê de Padronização da Sociedade de Pesquisa dos Estados Unidos faz a classificação das formas de avaliação e a análise das políticas e programas públicos (Patton, 1982). Tal como a análise Hogwood e Gunn (1984), essas classificações são importantes para o mapeamento das políticas e contribuem significativamente para a qualidade do processo de implementação, pois, além de identificar problemas, permite o engajamento de atores envolvidos (Dagnino et al., 2002).

2.4 Conteúdo e processo das políticas

Como este estudo busca a compreensão sobre concepção, estrutura e estágios de uma política específica adotada, levando em consideração as dimensões do desenvolvimento local, seu foco principal é versar sobre as características relacionadas à análise do conteúdo das políticas e processos das políticas.

A pesquisa do conteúdo das políticas (*study of policy content*) pretende responder a questionamentos nos quais se descreve e explica a gênese e o desenvolvimento de políticas, isto é, determinar como elas surgiram, como foram implementadas e quais seus resultados. Neste artigo, a composição do estudo de caso no município abordado fornece o pensamento e o enfoque sob os quais essas políticas de desenvolvimento surgiram. Já no estudo do processo das políticas (*study of policy process*), os analistas dirigem a atenção para os estágios pelos quais passam questões e avaliam a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação das políticas (Dagnino et al.,

2002). Com as análises acima realizadas, o problema de pesquisa que norteia este trabalho pode ser respondido.

Para responder a esses questionamentos, é necessário avaliar os possíveis métodos de avaliação ou análise de impactos. Os qualitativos são utilizados, neste tipo de pesquisa, com o intuito de compreender processos, comportamento e condições da situação estudada, além de possuir maior flexibilidade na utilização de diferentes técnicas de compilação e coleta dos dados. Por outro lado, a subjetividade e a rigidez estatística dificulta a generalização dos resultados. Já os métodos quantitativos usam a estatística até mesmo de maneira mais ampla, com aplicação de testes econométricos, e se o tamanho da amostra for adequado, podem-se generalizar os resultados, entretanto perde-se em profundidade. A escolha pelo método qualitativo para o estudo do conteúdo das políticas e do processo das políticas, no caso de Araxá (MG) está explicitada no item 3 a seguir.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo de caso é crescentemente usado nas ciências sociais por proporcionar uma visão global do problema, obtida por meio do estudo profundo de um ou de poucos objetos, gerando um conhecimento detalhado do assunto, tarefa muito difícil de atingir com outros métodos. Apesar de haver objeções quanto à dificuldade de generalização, seu emprego leva em consideração características particulares de cada caso, demonstrando aspectos que o diferenciam (Gil, 2002).

Com relação aos fins, este estudo sobre políticas municipais para atração de empresas é essencialmente exploratório, pois o tema não foi abordado sob esse enfoque; além disso, é descritivo na medida em que caracteriza e descreve a região estudada. Segundo Ruiz (1992), as pesquisas exploratórias constituem o primeiro estágio de toda pesquisa científica, cujo objetivo central é auxiliar na compreensão dos problemas referentes ao estudo. Desse modo, a pesquisa não tem a intenção de quantificar o desenvolvimento na região, mas sim verificar a forma como se desenvolveu a política para atração de empresas em Araxá.

A escolha desse método deve-se à sua aplicação, pois é a estratégia de pesquisa “preferida quando se possui questões do tipo ‘como’ e ‘por que’, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real” (Yin, 2001, p. 19).

Este estudo, portanto, enquadra-se perfeitamente ao estudo de caso, pois: (a) o problema de pesquisa é do tipo “como”; (b) o pesquisador tem pouco ou nenhum controle sobre a política estudada; (c) aborda uma política municipal contemporânea em um contexto real.

O estudo de caso em questão analisou a política para atração de empresas do poder público municipal de Araxá (MG).

Na visão de Godoy (1995), investigações qualitativas exigem o contato direto do pesquisador com o meio verificado e contemplam maior compreensão do assunto, pela descrição mais apurada dos dados coleta-

dos. Para isso, a principal técnica para coleta de dados foi a entrevista pessoal em profundidade com:

- Entrevista 1: Ex-prefeito municipal (gestão 2001-2004 e 2005-2008), com o intuito de contextualizar o tema e abordá-lo de modo genérico.
- Entrevista 2: Funcionário público em comissão do período, com o objetivo de entender a estruturação, o conteúdo e o desenvolvimento da política, responsável direto pela política.
- Entrevista 3: Empresário beneficiado diretamente para investigar a efetividade da política;
- Entrevista 4: Empresário beneficiado indiretamente pela política com o objetivo de descrever os efeitos da política no empresariado local.
- Entrevista 5: Funcionário público de carreira, participante de outras gestões técnico do departamento de desenvolvimento, com o intuito de colher uma visão diferenciada acerca do assunto.

Ressalta-se que as entrevistas foram gravadas por aparelho dos pesquisadores e são qualificadas como semiestruturadas, pois os pesquisadores realizaram perguntas não discriminadas no roteiro prévio e, conforme a necessidade, outras perguntas foram inseridas no contexto da entrevista. Essa característica facilita a coleta de informações inesperadas e pode melhorar a qualidade dos dados e da coleta (Hair et al., 2005). Além das perguntas e respostas gravadas, o estudo considera as conversas informais ocorridas entre pesquisadores e entrevistados, tendo em vista que muitas informações valiosas foram prestadas antes e após o tér-

mino das entrevistas.

3.1 *Formulação do problema e proposições de pesquisa*

Um problema de pesquisa deve ser passível de tratamento científico e formulado em forma de pergunta; para tal questionamento, espera-se a evidência de respostas, avaliar/ analisar ações de programas ou projetos, apontar consequências de determinadas escolhas, explorar um objeto pouco conhecido ou até mesmo testar teorias e determinar causas de acontecimento de fenômenos diversos. Dessa maneira, a problemática que orienta a pesquisa é:

Como foram desenvolvidas as políticas para atração de empresas no município de Araxá (MG) entre os anos de 2001 e 2008, tendo como critério as dimensões de desenvolvimento?

Para análise da efetividade do desenvolvimento da política para atração de empresas, como forma de promoção do desenvolvimento local na cidade de Araxá (MG), será utilizado o critério descrito por quatro dimensões do desenvolvimento, baseadas em Buarque (2004):

- **Econômica** – O desenvolvimento da política será considerado efetivo se ela considerar os fatores gerais, entre oportunidades e ameaças, da economia local e as relações diretas e indiretas das novas instituições com o empresariado local, sem comprometer a arrecadação financeira do município.
- **Social** – As políticas para atração serão consideradas efetivas se apoiarem

a geração e as relações de emprego e renda, além de considerarem a cultura, os fatores históricos do município e outras áreas do desenvolvimento e direitos humanos.

- **Ambiental** – O desenvolvimento da política será considerado efetivo se contemplar, em sua aplicação, a exigência de estudos ambientais para a implantação de empresas.
- **Político-institucional** – O desenvolvimento da política será considerado efetivo se ela fizer parte de outras várias políticas de desenvolvimento, inclusive a capacidade de infraestrutura e oferta de serviços públicos de qualidade, compondo uma força estratégica maior e ouvindo a população em questões que a afetam.

Desse modo, a pesquisa tem o objetivo de verificar as seguintes proposições:

- **P1:** As políticas para atração de empresas foram desenvolvidas apresentando vantagens econômicas diretas e indiretas ao município.
- **P2:** As políticas para atração de empresas estão relacionadas à geração de emprego e renda e cobram do empresariado a participação em outras áreas sociais do município.
- **P3:** As políticas para atração de empresas levaram em consideração os aspectos ambientais.
- **P4:** O poder público municipal considerou se as condições estruturais e os serviços públicos são suficientes para o desenvolvimento da cidade.
- **P5:** As políticas para atração de empresas foram embasadas por estudos de vantagens e desvantagens (custo/

benefício).

- **P6:** A melhor utilização do distrito industrial foi determinante para o desenvolvimento da política para atração de empresas.
- **P7:** A política para atração de empresas não foi a única estratégia de incentivo ao desenvolvimento local em Araxá (MG) entre os anos de 2001 e 2008.

As políticas somente seriam consideradas uma forma eficaz de proporcionar o desenvolvimento local se contribuíssem efetivamente para a maior parte das dimensões de desenvolvimento (Proposições 1 a 4). Além disso, por se tratar de uma política do poder público municipal, seria considerada eficaz se fizesse parte de uma estratégia maior de desenvolvimento da gestão e das políticas públicas do município (Proposições 4 a 7). Assim, os tipos de análise das políticas para atração de empresas realizados neste estudo de caso são denominados por Hogwood e Gunn (1984) como *study of policy content* (estudo do conteúdo das políticas) e *study of policy process* (estudo do processo das políticas), buscando responder a questionamentos referentes ao momento de criação da política, a seu desenvolvimento e à influência direta e indireta de seus processos em diferentes fatores.

4. ESTUDO DE CASO: ANÁLISE DAS POLÍTICAS PARA ATRAÇÃO DE EMPRESAS

O estudo do conteúdo das políticas (*study of policy content*), neste caso aplicado às políticas para atração de empresas em Araxá (MG), busca descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento delas. Sendo assim, as políticas partiram da necessidade do local

aliada à boa localização geográfica, potencialidade do município previamente detectada. Essa vontade política e da sociedade de atrair empresas para a cidade se inicia com a instituição de uma Lei.

A primeira Lei no município de Araxá que estabeleceu incentivos para empresas que se instalassem na cidade é a 3.325/1997, que isentava de IPTU por 10 anos e descontava o ISS em 50% para todas as empresas que se fixassem no distrito industrial e cobrava apenas o cumprimento das obrigações tributárias, fiscais, trabalhistas e previdenciárias (Araxá, 1997). Tal legislação apresentava um texto curto, com somente dois artigos, e não cobrava contrapartidas das organizações, o que de fato era muito negativo para a sustentabilidade do município.

Vale ressaltar que tais benefícios e exigências foram ampliando com o advento das Leis explicitadas no quadro 1, demonstrando a preocupação do poder público com a geração de emprego e renda e com outras áreas da dimensão social do desenvolvimento, como a de crianças e adolescentes, e iniciando uma melhora indireta nos aspectos político-institucionais do município visando fortalecer o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (Araxá, 2001; Araxá, 2005; Araxá, 2006).

Entre o período de 2001 e 2008, tal legislação é substituída três vezes, culminando na Lei 5.337/2008, de modo a exigir cada vez mais contrapartidas das empresas e estender a gama de beneficiados para as instituições que se instalassem também no microdistrito e para todas aquelas que ampliassem suas instalações, sem acréscimo

de IPTU sobre tal avanço.

De acordo com a Lei 5.337/2008, o município de Araxá concede algumas vantagens à implantação de empresas na cidade, tanto em seu distrito industrial, quanto nos microdistritos ou fora deles; o aspecto notável desses incentivos é que a Lei vincula esse procedimento ao aumento de produção e à quantidade de empregos gerados pela organização conforme artigo 7º da lei citada:

As isenções de que se trata esta Lei [...] abrangem também empresas localizadas no Distrito Industrial, e que, até 31 de dezembro de 2008, aumentarem, tanto a sua produção, quanto a oferta de postos de trabalho, observados os seguintes percentuais (Araxá, 2008, p. 2).

Assim, dependendo do aumento na produção e da geração de postos de trabalho, os incentivos podem chegar a:

- Doação de lotes ou áreas adequadas, com serviços de terraplenagem
- Isenção de IPTU e 50% do ISS por no máximo 10 anos
- Apoio político e administrativo nas esferas governamentais
- Preparação da infraestrutura básica necessária

O principal avanço na legislação trata da implementação do Programa de Desenvolvimento Econômico dos Distritos Industriais (Prodedi), que condiciona, no artigo 5º da Lei 5.337/2008, os benefícios:

- I. à adesão a programas implementados pelo Município relacionados à geração de postos de trabalho;

II. a fazer doação, anual ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no limite máximo estabelecido pela legislação federal;

III. ao pagamento tempestivo das obrigações tributárias (Araxá, 2008, p. 2).

O estudo do processo das políticas (*study of policy process*) avalia os estágios das políticas. Em entrevistas realizadas, procurou-se também verificar tais estágios de acordo com os critérios propostos para avaliação.

4.1 Análise econômica

Para efeito de análise, os benefícios econômicos diretos são difíceis de serem detectados. A evolução do PIB do município em comparação com o estado e com o país poderia servir de parâmetro, mas a política para atração de empresas influencia muito pouco em tal dado, que sofre fortes influências de outras variáveis.

Sendo assim, os benefícios econômicos indiretos das políticas de atração de empresas, neste caso, são os mais fáceis de serem notados por causa do efeito multiplicador das atividades empresariais em relação ao empresariado local. O entrevistado 3 confirma essa proposta quando perguntado se a empresa comprava produtos ou serviços de outras empresas da cidade:

Sim, dentro do próprio distrito industrial, todo o sistema de ajuda mecânica, principalmente na manutenção, mecânica e construções, hidráulicas, elétricas, são todas compradas na cidade de Araxá.

Já na entrevista com empresário local beneficiado indiretamente, detectou-se que

benefícios dados a uma empresa para instalação na cidade impactaram positivamente em um negócio local; o próprio entrevistado disse que, em seu empreendimento, cerca de 3% do faturamento é oriundo de uma instituição agraciada pelas políticas de atração de empresas e completa: “Mas a gente já está começando a atender ele externamente, ele compra aqui e fatura pra outras lojas de Patrocínio e Patos de Minas”. Todavia ele salientou “É um bom comprador, mas todo cliente eu trato da mesma forma, eu não tenho nenhum diferencial de cliente”.

Para alguns especialistas, muitas vezes, o fortalecimento de uma economia regional se dá pelos arranjos produtivos ou sistemas produtivos locais. Entre 2001 e 2008, em Araxá, não foram detectados nenhum apoio ou incentivo nessa direção, portanto, trata-se de algo preocupante pelo não desenvolvimento de novos potenciais e vocações locais. No entanto, o Entrevistado 2 explicou: “Fomos adeptos da diversificação da economia, para que a cidade não fosse refém de crises setoriais”; demonstrando uma visão um pouco diferente, tendo em vista que as duas políticas podem ser trabalhadas concomitantemente.

Destaca-se ainda nessa dimensão o temor inicial de que as isenções pudessem comprometer o orçamento e a arrecadação do município, no entanto a avaliação do período foi positiva, porque não comprometeu nem o Imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) nem o Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (ISS), isso porque a legislação vinculava os descontos ao aumento de produção e limitavam a isenção a 10 anos para não comprometer arrecadações futuras. Os dados de IPSA (2008) mostram que a arrecadação de ISS em 2000,

antes da política era R\$ 1.722.106,81 e de IPTU R\$ 1.454.448,20 para R\$ 5.298.794,32 e R\$ 3.120.073,22, respectivamente, em 2007, portanto gerando uma influência de receita positiva à cidade.

Já o índice de participação no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em Araxá apresentou surpreendente evolução, passando de 0,73 em 2000 para 0,92 em 2009 (Minas Gerais, 2009).

4.2 Análise social

As políticas para atração podem ser consideradas efetivas se apoiarem a geração e as relações de emprego e renda, além de considerarem a cultura, os fatores históricos do município e outras áreas do desenvolvimento e direitos humanos (Buarque, 2004). Sobre a contribuição com emprego e renda, existe certa dificuldade metodológica para mensurar a influência das políticas para atração de empresas nesse aspecto, mas é certo que novas empresas geram novos postos de trabalho. Em entrevista realizada com empresário beneficiado pelas políticas, ele afirmou sobre os seus 162 funcionários: “Eu creio que 90% ou mais são da cidade de Araxá. Existe uma escola de treinamento dentro da indústria, onde são formados os multiplicadores”.

Em entrevista realizada com funcionário público de carreira, em uma visão diferenciada, há uma melhora notada sobre as políticas para atração de empresas no que tange à geração de novos postos de trabalho: “Pude perceber que houve grande avanço na instalação de empresas em nosso município e na geração de empregos”.

Existe ainda uma preocupação evidente do poder público com a geração de emprego, o ex-secretário municipal da área cita:

Fazíamos sempre uma avaliação da relação investimento/benefício, ou seja, analisávamos o quanto de impostos e de empregos a empresa geraria para a cidade. O apoio da cidade era, no máximo, igual a dois anos de tempo de retorno.

A relação custo/benefício para instalação de empresas é fortemente indicada. De 2001 a 2008 foi realizado este estudo em Araxá (MG), porém de forma ainda bastante incipiente, pois não havia sido claramente formalizado, fato também confirmado pelo ex-prefeito em conversa informal.

Portanto, um dos aspectos sociais, com relação à geração de emprego e renda é vista de maneira positiva, ou seja, as políticas para atração de empresas na cidade vislumbraram tal necessidade apesar de ter sido detectada uma ótica econômica muito forte pelo chefe do poder público, talvez pela sua formação como economista: “Se você consegue fazer com que a cidade se desenvolva economicamente, o resultado de imediato é de natureza social”. A análise de evolução do emprego formal na cidade entre 2000 e 2007, em IPDSA (2008), a partir do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, mostra que houve uma variação positiva em 34,72% na relação admissão por demissão nesse período na cidade, frente 32,79% em Minas Gerais e 31,41% no Brasil, portanto, um resultado positivo.

Sobre a manutenção da história e cultura regional, a visão do chefe do poder público entre 2001 e 2008 é clara:

Digo sempre que as cidades de porte médio como Araxá, se tiverem respeitadas as estruturas de desenvolvimento implantadas, garantirá para seu povo e para todos algo essencial na vida do homem que é a qualidade de vida.

Além disso, a preocupação com outras áreas do desenvolvimento e de direitos humanos fica evidente na lei, quando a municipalidade exige dos empreendimentos doações nos valores máximos para o Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, uma dificuldade percebida na cidade, pois as empresas dificilmente se preocupavam com esse Fundo; uma inovação em termos de políticas para atração de empresas considerar além da história e cultura, uma necessidade do município.

4.3 Análise ambiental

O desenvolvimento da política será considerado efetivo se contemplar em sua aplicação a exigência de estudos ambientais para a implantação de empresas. Essas exigências são confirmadas pelo empresário quando perguntado se a prefeitura exigia estudos ambientais, o entrevistado respondeu: “Foi uma das primeiras coisas questionadas pela prefeitura; se a empresa era ou não contaminante”.

O ex-secretário também se manifestou em respeito ao assunto, citando “Olha, este era sempre o primeiro passo; o empreendedor deveria apresentar um projeto de impacto ambiental à Feam. Somente após a liberação desses órgãos é que fazíamos a documentação de doação de área”. No entanto ele fez questão de frisar que “As poucas

reclamações foram com relação a ruídos e odores que algumas indústrias produziram no início”.

Sabe-se que o próprio Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e a Fundação Estadual (FEAM) exigem o cumprimento de critérios, por isso salienta-se que essa preocupação é, antes de mais nada, uma obrigação do poder público.

Mesmo com os cuidados básicos, muitas vezes a atividade industrial gera impactos negativos, por isso, quando se trata de aspectos ambientais, o cuidado deve ser permanente, com avaliações e fiscalizações rigorosas e programadas, não apenas na instalação das empresas, mas também no decorrer das atividades.

Assim, a análise acerca da dimensão ambiental referente às políticas para atração de empresas é positiva no que tange a instalação das empresas, mas é falha na manutenção da fiscalização, até mesmo por dificuldades institucionais, citando como exemplo a situação de odor emitido por algumas indústrias. Recomenda-se a reestruturação dos órgãos atuais, principalmente em outras esferas governamentais, ou seja, fora da alçada municipal, para repreender com maior força ações que prejudicam o ambiente.

Por isso, dentro da razoabilidade, e por considerar a fiscalização um problema global, para a atração de empresas no município de Araxá, as exigências ambientais foram, de certo modo, positivas. Também chamadas de políticas restritivas, pode-se considerar que o município reforçou a necessidade de estudos ligados à localização e ao impacto ambiental gerado pela atividade econômica pertinente,

considerando os aspectos legais.

4.4 Análise política e institucional

As políticas serão consideradas eficazes se agregarem outras várias políticas de desenvolvimento dentro da gestão municipal, inclusive a capacidade de infraestrutura e oferta de serviços públicos de qualidade, compondo uma força estratégica maior e ouvindo a população em questões que a afetam (Zapata et al., 2001).

Em linhas gerais, a visão política da administração, entrevistado 1, contemplou tanto aspectos vantajosos quanto desvantajosos, pois considerou:

Logicamente que, para o gestor público, sempre fica o desejo de ter querido fazer mais. Acredito, dentro de uma autocrítica, que poderíamos ter avançado mais com políticas macro de fortalecimento dos setores de prestação dos serviços públicos, já que as demandas são sempre crescentes, isso passa inclusive pela necessidade da construção de um centro administrativo, visando otimizar a ação de governo do ponto de vista de atendimento à população. No mais, algumas questões pontuais que o tempo não permitiu realizar.

Entretanto, especificamente sobre as políticas para atração de empresas em relação aos aspectos políticos de ouvir a comunidade, institucionais e de infraestrutura, o sentimento é de melhora para todos os entrevistados.

Vale reforçar aqui a inovação das políticas para atração de empresas na cidade, bus-

cando apoiar instituições municipais que vi-
nham tendo fraca atuação, como na área da infância e juventude.

Daí a importância das políticas públicas em considerar particularidades de cada região. Em qualquer local, pode-se utilizar de tais ferramentas, vinculando em leis relacionadas à atração de empresas o incentivo dos empreendimentos às necessidades locais mesmo que em outras áreas do desenvolvimento.

O quadro 2 traz um resumo sobre os resultados gerais, confirmando total ou parcialmente as proposições da pesquisa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos argumentos que justificaram este estudo foi que ele deveria contribuir com representantes e líderes interessados no desenvolvimento de suas regiões e compor ferramentas para gestores municipais, em especial por meio das políticas para atração de empresas. Para isso, análises em profundidade esmiuçaram avaliações com base nas dimensões de desenvolvimento propostas por Buarque (2004), que foram aplicadas no caso da cidade de Araxá (MG), mostrando aspectos positivos e negativos revelados nesse local. Esclareceu sobre leis, exigências, critérios de análise e até mesmo processos realizados entre poder público e empresariado, a fim de lograr êxito na missão de contribuir com a sociedade.

No caso analisado, a maior parte dos aspectos envolvidos apresentou-se de modo extremamente peculiar e positivo; ocorreram facilidades fiscais apenas mediante legislação e exigências coesas.

Assim, as políticas de atração de empresas foram concebidas visando contribuir adequadamente ao desenvolvimento econômico. Não foi possível, pela metodologia qualitativa, inferir sobre as vantagens econômicas diretas, mas há indicações de vantagens indiretas. Portanto, na dimensão econômica, as proposições foram parcialmente confirmadas.

A formulação da política levou em conta critérios de proteção e geração de emprego local, o que confirma a preocupação do poder público em relação aos aspectos sociais. Entretanto, se considerarmos a ênfase ao desenvolvimento ambiental, destacamos que faltou melhor monitoramento por parte dos órgãos locais.

O maior avanço detectado diz respeito ao desenvolvimento político-institucional. A implantação e a melhoria do distrito e microdistritos industriais foram fundamentais para tornar o ambiente adequado à fase da industrialização da cidade. Apesar de alguns aspectos pontuais, é possível concluir que as políticas para atração de empresas no período foram bem conduzidas.

Chegou-se à visão de desenvolvimento dos representantes municipais e, por meio de diversas análises criteriosas envolvendo várias dimensões do desenvolvimento, entre as quais citamos econômica, social, ambiental e político-institucional, demonstrou-se que incentivos fiscais dados por si só não contribuem para o desenvolvimento local, ao contrário, atrapalham e geram uma guerra fiscal sem precedentes. É preciso exigir contrapartidas e instituir programas sempre focados não apenas nas vocações, mas

também nas necessidades do local conforme aplicado pelo município estudado.

Salienta-se a existência de dificuldades e erros por parte do poder público do período, como excesso de leis substituindo leis quase que todos os anos, mudança das “regras do jogo” de tempos em tempos, quantidade de leis revogando as anteriores sobre o mesmo tema, pode gerar insegurança no empresário sobre as regras estabelecidas, mesmo que as leis tenham evoluído os critérios ao longo do tempo, seria importante que o poder público tivesse se planejado melhor. Há ainda que melhorar as fiscalizações ambientais e a capacidade infraestrutural, porque o município é uma obra em constante aumento de necessidades a serem atendidas. Cabe afirmar que, para o melhor direcionamento dessas políticas, não é permitido considerá-la pronta e acabada.

Os aportes externos são importantes e foram bem desenvolvidos, mas devem existir como complementos à dinâmica que pertence à própria sociedade araxaense. Para que esse avanço seja duradouro e sustentável, é imprescindível articular novos passos de inclusão produtiva. No instante em que o poder público programar políticas abrangentes de incorporação daqueles que estão à margem do desenvolvimento, é importante olhar também para as ações que nascem da iniciativa local.

Recomenda-se, portanto, a criação de um sistema com intuito de organizar e reunir pessoas que conheçam os problemas e a potencialidade de Araxá para melhor instituir as políticas necessárias. A geração de emprego é interessante, mas convém ir além, com formação de pessoas empregáveis.

O estudo dos processos das políticas e o dos conteúdos das políticas descritos por Hogwood e Gunn (1984) mostraram-se um importante mecanismo para o planejamento de políticas por parte daqueles indivíduos interessados na melhoria de condições da população.

Descrever e explicar o surgimento, a formulação e os estágios das políticas para atração de empresas em um caso de sucesso é deixar uma contribuição prática para a sociedade e para aqueles que querem atingir também um bom resultado, porém é necessário frisar que as diferenças existentes em cada local devem ser contempladas. Cada local tem sua própria trajetória institucional, social e organizacional, que, ao longo do tempo, o capacita a enfrentar seus desafios (Sachs, 1986).

Por fim, discussões acadêmicas foram enriquecidas com a disponibilização de trajetórias, incorporando ferramentas que compõem e iniciam novas teorias, muitas vezes refutadas ou endossadas por outros próprios argumentos teóricos, reforçando, transformando ou mantendo os conceitos vigentes. Sobre as políticas analisadas, elas implicam algumas observações e desafios enfrentados por líderes e representantes locais diante da necessidade de estruturar condições sustentáveis e duradouras: formar mão de obra, acompanhar as mudanças sociais e até mesmo aprimorar a estrutura espacial da cidade integrando diversas áreas do conhecimento e pensando sistemicamente cada ação do processo de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

Amaral Filho, J. (1996). Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, Ipea, n. 14, pp.35-73.

Araxá (1997). Câmara Municipal de Araxá. *Lei n. 3.325, de 15 de outubro de 1997*, que dispõe sobre isenção tributária e dá outras providências: Lei Municipal. Araxá, MG

Araxá (2001). Câmara Municipal de Araxá. *Lei n. 3.799, de 06 de março de 2001* que dispõe sobre a prorrogação da Lei 3.325 e dá outras providências: Lei Municipal. Araxá, MG.

Araxá (2005). Câmara Municipal de Araxá. *Lei n. 4.565, de 18 de fevereiro de 2005*, que dispõe sobre isenção tributária e dá outras providências: Lei Municipal. Araxá, MG.

Araxá (2006). Câmara Municipal de Araxá. *Lei n. 4.811, de 21 de fevereiro de 2006*, que dispõe sobre isenção tributária e dá outras providências: Lei Municipal. Araxá, MG.

Araxá (2008). Câmara Municipal de Araxá. *Lei n. 5.337, de 20 de agosto de 2008*, que institui o Prodedi – Programa de Desenvolvimento Econômico de Distritos Industriais: Lei Municipal. Araxá, MG.

Arbix, G. (2001). Desenvolvimento regional e guerra fiscal entre estados e municípios no Brasil. In: GUIMARÃES, N. A.; Martin, S. (orgs.) *Competitividade e Desenvolvimento: atores e instituições locais*. São Paulo: Editora Senac. pp. 267-285.

Arretche, M. T. S. (1998). Tendências no estudo sobre avaliação. In: Rico, E. M. (org.) *Ava-*

liação de política sociais: Uma questão em debate. São Paulo: Cortez: IEE.

Bachtler, J. ,& Michie, R. (1995). A new era in EU regional policy evaluation? The appraisal of the structural funds. *Regional Studies*, vol. 29, n. 8, pp. 745-751.

Barca, F., Mccann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: place based versus place neutral approaches. *Journal of regional science*, v. 52, n. 1, pp. 134-152.

Boisier, S. (2005). ¿ Hay espacio para el desarrollo local en laglobalización? *Revista de la Cepal*. V. 86, pp. 47-62.

Borba, R. A. V. (2000). *A cidade cognitiva*. Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

Borges, C. M. (2007). *Desenvolvimento Local e avaliação de Políticas Públicas: análise daviabilidade para construção de um índice de desenvolvimento local para o município de São José do Rio Preto*. Dissertação (Mestrado em Administração de Organizações). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo.

Buarque, S. C. (2004). *Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento*. Rio de Janeiro. Garamond.

Camarotti, L. (2004). Construção de indicadores de desenvolvimento local. In: Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado Y de la Administración Pública, IX, 2004, Madrid. *Anais...* Madrid. pp. 6-12.

Cavalcanti, B. S., & Peci, A. (2005). Além da (re)forma do aparelho do Estado: para uma nova política de gestão pública. In : Cavalcanti, B. S., Ruediger, M. A.,Sobreira, R.(orgs.). *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 277-312.

Cheshire, P.C., & Gordon, I. R. (1996). Territorial competition: some lessons for policy. *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 20, v. 3, pp. 321-346.

Costa, F. L., & Castanhar, J. C. (2003) Avaliação de programas públicos: desafios conceituais emetodológicos. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n. 37, v. 15, pp. 69-92.

Costa, F. L., & Cunha, A. P. G. (2004) Pensar o desenvolvimento a partir do local: novo desafio para os gestores públicos. In : Vergara, S. C.; Corrêa, V. L. A. (orgs.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. 2a ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, pp. 69-88.

Dagnino, R. et al. (2002) *Metodologia de análise de políticas públicas*. Campinas: GAPI, Unicamp.

Fauré, Y. A., & Hasenclever, L. (2007). Introdução. In: Fauré, Y. A.; Hasenclever, L. (orgs.) *Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil: Diversidade das abordagens edas experiências*. Rio de Janeiro: E-papers, pp. 13-31.

Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4a ed. São Paulo: Atlas.

Godoy, A. S. (1995) *Pesquisa Qualitativa: ti-*

- pos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35, n. 3, mai/jun, pp. 20-29.
- Gremaud, A. P., Vasconcellos, M. A. S., & Toneto-Júnior, R. (2005). *Economia Brasileira Contemporânea*. 6a ed. São Paulo: Atlas.
- Hair, et al. (2005). *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman.
- Healey, P. (2015). Civil society enterprise and local development. *Planning theory & practice*, v. 16, n. 1, pp. 11-27.
- Hogwood, B., & Gunn, L. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Houaiss, A. (Ed.) (2007). *Dicionário de Lexicografia da Língua Portuguesa*. 2a ed. Rio de Janeiro: Objetiva.
- IBGE (2009). *IBGE Cidades: Araxá (MG)*. Recuperado em 12 setembro, 2010, de www.ibge.gov.br
- IPDSA, (2008). Instituto de Planejamento e Desenvolvimento sustentável de Araxá. *Indicadores de desenvolvimento sustentável: Dimensão Econômica*. Araxá: IPDSA.
- Joyal, A. (2002) *Le développement local. Comment stimuler l'économie des régions en difficulté*. Québec: Diagnostic, Les Presses de l'Université Laval.
- Leigh, N. G., & Blakely, E. J. (2013). *Planning local economic development: Theory and practice*. SAGE Publications, Incorporated.
- Lubambo, C. W. (2002). *Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites*. Trabalho para discussão n. 149. Fundação Joaquim Nabuco, Recife.
- Lustosa, P. H (2002). Avaliação da Indução do Desenvolvimento Local: uma proposta de metodologia. In: FISCHER, T. *Gestão do Desenvolvimento de Poderes Locais: marcos teóricos avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, pp. 172-184.
- Martins, G. I. V., & Martins, I.D. Desenvolvimento Local: da Teoria à Prática. In: MARQUES, H. R. et al. (org.). *Desenvolvimento Local em Mato Grosso do Sul: reflexões e perspectivas*. 2a ed. Campo Grande: Editora UCDB, 2001.
- Marques Junior, L. S., Oliveira, C. A., & Jacinto, P. A. (2006). O papel da política fiscal local no crescimento de cidades: uma evidencia empírica para o Brasil. In: Encontro Nacional de Economia, XXXIV, 2006, Salvador. *Anais...* Salvador: ANPEC, pp. 13-21.
- Minas Gerais. (2009). *Estudo dos impostos estaduais e os repasses nas cidades mineiras*. Governo do Estado. Belo Horizonte.
- Moura, S. (2014). A gestão do desenvolvimento local: estratégias e possibilidades de financiamento. *Organizações & Sociedade*, v. 5, n. 12.
- Patton, M. Q. (1982). *Practical Evaluation*. Sage Publications. Beverly Hills.
- Prado, S., & Cavalcanti, C. E. G. (2000). *A guerra fiscal no Brasil*. São Paulo: Fundap/Fapesp; Brasília: Ipea.

Ruiz, J. A. (1992). *Metodologia Científica*. 3a ed. São Paulo: Atlas.

Sachs, I. (1986). *Espaços, Tempo e Estratégias de Desenvolvimento*. São Paulo: Vértice.

Santos, O. A. (2003). *Políticas públicas e gestão local: Programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: Fase.

Seade, Fundação (1998). A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo, 1920-1980. *Coleção economia paulista*, v. 1, n. 1, pp. 111-131. São Paulo: Seade.

Silva, C. L. (2005). *Alienação e uso corporativo do território paulista: Incentivo territoriais investimentos privados*. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas.

Silva, J. (2004). *Turismo, crescimento e desenvolvimento: uma análise urbano-regional baseada em cluster*. 480 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação). Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Silva, G. A. B., & Martinelli, D. P. (2015). *Desenvolvimento local e gestão de políticas públicas municipais: metodologia de análise qualitativa e apresentação de caso em políticas municipais para atração de empresas*. 1a ed. Saarbrücken: Verlag – Omni Scriptum Publishing Group, 151 p.

Teixeira, A. F. (2006). *A geração de energia elétrica em um modelo de desenvolvimento endógeno para as comunidades isoladas do interior do estado do Amazonas*. Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas.

Weiss, C. H. (1998). Have we learned anything new about the use of evaluation? *American Journal of Evaluation*, vol. 19, n. 1, pp. 21-34.

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: Planejamento e métodos*. 2a ed. Porto Alegre: Bookman.

Zapata, T. et al. (2001). Desenvolvimento Local: estratégias e fundamentos metodológicos. In: Silveira, C. M. Reis, L. C. (orgs). *Desenvolvimento Local: Dinâmicas e Estratégias*. Rio de Janeiro: Rede DLIS, pp. 48-63.

Lei	Evolução
3.799/2001	Incorpora o distrito industrial, exige aumento de produção contínuo estabelecendo metas para concessão de benefícios e crescimento na geração de empregos.
4.565/2005	Incorpora micro distritos industriais, exige apresentação de balanço ao poder público e informações sobre atualização da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) para investigar o crescimento produtivo e a geração de empregos.
4.811/2006	Exige das beneficiadas a adesão a programas de geração de empregos do município, como cursos e programas de qualificação profissional.

Quadro 1. Evolução da legislação municipal

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Araxá (2001); Araxá (2005); Araxá (2006).

Análise das políticas para atração de empresas: o caso de Araxá (MG)

P1: As políticas para atração de empresas foram desenvolvidas apresentando vantagens econômicas diretas e indiretas ao município.	Em curto prazo, as vantagens econômicas diretas foram difíceis de detectar, apesar de existirem indicações de sua eficácia; já as vantagens indiretas foram destacadas em profundidade e, portanto, confirmadas parcialmente, porque não foram detectados incentivos a arranjos produtivos locais.
P2: As políticas para atração de empresas estão relacionadas à geração de emprego e renda e cobram do empresariado a participação em outras áreas sociais do município.	De um modo bastante surpreendente, a Proposição 2 é confirmada, desde a preocupação da administração por gerar empregos, até por colocar esse desejo em lei, assim como as exigências em outras áreas sociais do município, conforme destacado anteriormente.
P3: As políticas para atração de empresas levaram em consideração aspectos ambientais.	Dentro uma limitação bastante incisiva, considera-se que o poder público agiu coerentemente ao solicitar estudos ambientais para instalação de empresas, entretanto não foi o monitoramento e a proposição 3 não foi confirmada, apesar da crença que esse seja um papel a ser dividido com outras instituições.
P4: O poder público municipal considerou se as condições estruturais e serviços públicos são suficientes para o desenvolvimento da cidade.	Nota-se que algumas vezes a prefeitura considerou essas políticas isoladas de outras, como se fossem uma situação específica da área econômica com resultados sociais, no entanto estabeleceu excelentes critérios impulsionando condições de outros serviços públicos. Outro fator positivo foi a melhor utilização das condições estruturais da cidade, consideradas um ponto forte das políticas para atração de empresas no município de Araxá entre 2001 e 2008.
P5: As políticas para atração de empresas foram embasadas por estudos de vantagens e desvantagens (custo/benefício).	Parcialmente, pois existe na cidade uma metodologia elaborada para o balanço de custo e benefício para recuperação das isenções fiscais em dois anos, que não foi aplicada nem formalizada em legislação.
P6: A melhor utilização do distrito industrial foi determinante para o desenvolvimento da política para atração de empresas.	Esta proposição é totalmente confirmada, principalmente após depoimentos dos diversos entrevistados. Iniciações de implantação e melhoria de distritos industriais são determinantes para o sucesso ou não da atração de várias empresas.
P7: A política para atração de empresas não foi a única estratégia de incentivo ao desenvolvimento local em Araxá (MG) entre os anos de 2001 a 2008.	Apesar de não contemplar profundamente a formulação de outras políticas voltadas ao desenvolvimento local, detectou-se que a atração de empresas não foi a única estratégia com esse fim.

Quadro 2. Respostas às proposições de pesquisa

Fonte: Adaptado de Silva e Martinelli (2015).