

Pontifícia Universidade Católica

Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão

Curso de Pós-Graduação em Política Urbana e Gestão Pública

Incentivos Fiscais como instrumento de desenvolvimento econômico

Estudo de Caso do Programa de Desenvolvimento da Zona Leste de São Paulo

Daniela Ribeiro Guarieiro

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Rossini

São Paulo

2015

Resumo

Este estudo irá analisar as políticas de desenvolvimento regionais existentes, com o objetivo de entender a prevalência do uso dos Incentivos Fiscais como instrumento de crescimento econômico e o seu real impacto no desenvolvimento local. A questão será aprofundada no estudo de caso da Zona Leste da cidade de São Paulo, que desde 2004 possui algum tipo de política de incentivo fiscal para atrair empresas e gerar empregos na região, visando desenvolvê-la. Busca-se compreender o por que da manutenção dessa política na atual gestão municipal e se ela poderá, de fato, promover uma transformação estrutural que permita o crescimento econômico e o bem-estar social a longo prazo.

Palavras Chaves:

Desenvolvimento Econômico, incentivos fiscais, combate a pobreza, atração de empresas, Zona Leste, políticas públicas.

Abstract

This study will analyze the existing regional development with the objective of understanding the prevalence use of Fiscal Incentives as an economic growth tool and its real impact on local development. The issue will be further developed in the East Zone of São Paulo city case study, which since 2004 has some kind of fiscal incentive policy to attract business and create jobs in the region, aiming to develop there. We will investigate why the maintenance of this policy in the current municipal administration, and if it will be able to promote a structural transformation, allowing long term economic growth and social well being.

Key Words:

Economic Development, Fiscal incentives, Fighting poverty, companies attraction, East Zone, public policies.

Introdução

2015 é o ano em que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), um conjunto de objetivos para o desenvolvimento e a erradicação da pobreza no mundo, deveriam ser atingidos. Frente à importância da discussão global que tem sido feita sobre formas de desenvolvimento e erradicação da pobreza, tanto para o cumprimento das metas do Milênio quanto para a melhoria na qualidade de vida da população em geral, este trabalho pretende analisar os mecanismos de desenvolvimento econômico existentes, em especial os Incentivos Fiscais, focando-se nas políticas regionais.

Política de desenvolvimento regional é o nome dado às ações das diferentes esferas de governo destinadas a estimular o desenvolvimento econômico em áreas geográficas em que a produção e/ou a renda per capita são menores que nos centros dinâmicos da economia nacional, estadual ou municipal.

Apesar de existirem diversos mecanismos que podem ser utilizados para combater a pobreza e estimular o desenvolvimento econômico e social de uma localidade, e mesmo sendo o desenvolvimento econômico local objeto de extensas pesquisas no âmbito acadêmico, notadamente no que diz respeito a seus modelos de implementação e a sua efetividade, um instrumento adotado frequentemente pelos três níveis de governo para o desenvolvimento, tanto local quanto regional, é a adoção de incentivos fiscais para a atração e manutenção de empresas.

Por isso, este projeto de monografia propõe-se a discutir os aspectos concernentes aos incentivos e benefícios fiscais dados às empresas e o seu impacto no desenvolvimento econômico e social local, buscando compreender o porquê da escolha por essa política.

Mais especificamente, procura-se investigar a eficácia dos incentivos fiscais dados na Zona Leste da cidade de São Paulo e sua capacidade de desenvolver, ou não, a região, uma vez que esse mecanismo foi adotado a primeira vez em 2004 pela então prefeita Marta Suplicy (sem partido), foi adaptado posteriormente pelo ex-prefeito Gilberto Kassab (PSD) em 2010, e em 2013 foi reformulado pelo atual prefeito Fernando Haddad (PT).

A pergunta principal é: se, após 10 anos, uma política de desenvolvimento que adota o incentivo fiscal como principal mecanismo para alterar a estrutura econômica e social da Zona Leste não produziu efeitos satisfatórios e manteve muitos dos bairros da região como os mais

pobres de São Paulo, por que continuar insistindo nos incentivos fiscais como política de desenvolvimento e não adotar outro mecanismo que possa ser mais bem sucedido?

Para responder a esta pergunta, buscou-se adotar uma estratégia de pesquisa de estudo de caso predominantemente exploratória de caráter indutivo, por ser preferida quando: i) o tipo de questão de pesquisa é da forma “como?” e “por quê?”, ii) o controle que se tem sobre os eventos é muito reduzido; ou iii) o foco temporal está em fenômenos contemporâneos dentro do contexto de vida real. (GIL, 1993). Também foi utilizada a estratégia descritiva, uma vez que pesquisas deste tipo são “realizadas com o intuito de descrever as características do fenômeno” (Idem).

Acrescenta-se que as pesquisas exploratórias também “buscam uma aproximação com o fenômeno, pelo levantamento de informações que poderão levar o pesquisador a conhecer mais a seu respeito” (DOXEY; RIZ, 2003, p.27).

Escolheu-se analisar desde a 1ª Lei de Incentivos Fiscais, promulgada em 2004, pela ex-prefeita Marta Suplicy (sem partido), até as consequências presentes e futuras do projeto do Arco do Futuro, de Fernando Haddad (PT), abrangendo a atual Lei promulgada em 2013 e os demais projetos que estão sendo desenvolvidos na região. Com esse recorte temporal, espera-se entender o porquê de a região ainda ter um IDH abaixo da média do Município mesmo após 10 anos de uma política de incentivos e, frente a essa realidade, por que Haddad preferiu reformular esse mecanismo e não adotar outras políticas como forma de desenvolver a região.

É relevante abordar este tema, por meio do recorte geográfico e temporal indicados, em virtude das discussões relativas ao desenvolvimento econômico e à diminuição das desigualdades regionais, tanto no Brasil quanto em outros países do mundo. A Zona Leste abarca alguns dos bairros mais pobres de São Paulo e possui um grande contingente populacional, com grande desigualdade social. Dessa forma, o estudo permitirá concluir se os Incentivos Fiscais são um bom mecanismo de desenvolvimento econômico, bem como trará reflexões sobre como desenvolver econômica e socialmente uma localidade de maneira sustentável e eficaz.

Políticas de Desenvolvimento Econômico Regional

Este trabalho adota um conceito de desenvolvimento que leva em consideração a complexidade da realidade social, a qual ultrapassa os aspectos financeiro, monetário e utilitarista, e cujo objetivo é promover melhores condições de vida para a população. Para Amartya Sen, economista ganhador do prêmio Nobel que ajudou a criar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o desenvolvimento de um país está essencialmente ligado às oportunidades que ele oferece à população de fazer escolhas e exercer sua cidadania:

"Vivemos um mundo de opulência sem precedentes, mas também de privação e opressão extraordinárias. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de cidadão" (SEN, 2001)

O surgimento de novas teorias para a explicação do processo de desenvolvimento, cujo eixo central passa a ser a dinâmica interna do território, mudou a discussão sobre desenvolvimento do foco macroeconômico para o micro, reconhecendo a importância do local e regional para o desenvolvimento de um país como um todo.

Quanto ao escopo, torna-se cada vez mais claro que as abordagens centradas no nível de abrangência territorial das grandes regiões — Norte, Nordeste, Centro Oeste, Sudeste e Sul — devem ser substituídas por iniciativas de abrangência sub-regional ou local, que possam ser melhor calibradas com base em diagnósticos mais precisos da situação e das potencialidades dessas áreas menores, cuja problemática tende a ser mais homogênea. (BANDEIRA, 1999, p.8).

Um exemplo disso é a imagem de condomínios de luxo vizinhos a favelas, como a tão famosa foto do Penthouse, no distrito de Vila Andrade, em São Paulo, cujo muro o separa da Favela de Paraisópolis. Em 2012, enquanto a renda per capita mensal da Vila Andrade era de R\$

2.335,16, segundo o IBGE, a renda média dos moradores da Paraisópolis era de R\$ 558,28, de acordo com a Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo¹.

Assim, apesar de o PIB ser um importante indicador de crescimento econômico, não é o mais adequado para medir o desenvolvimento de um país, uma vez que ele não retrata a realidade ao omitir as desigualdades sociais. É necessário, portanto, incorporar informações e índices sobre educação, saúde, liberdade política e econômica, aspectos ambientais, construção da cidadania, dentre outros, que permitam obter um cenário mais completo da realidade social e econômica de uma comunidade para sabermos seu verdadeiro nível de desenvolvimento.

Dessa forma, o desenvolvimento deixa de ser uma política unicamente nacional, com um viés macroeconômico, e começa a dar ênfase aos microssistemas (comunidades, distritos, municípios, regiões etc.), os arranjos produtivos locais e suas potencialidades. Por isso, o local passa a ser a base de muitas políticas de desenvolvimento com abordagens e enfoques diferentes, algumas das quais serão abordadas abaixo, e que são implantadas tanto pelos Governos Estaduais e Municipais quanto por ONGs e pelo setor privado.

1.1 Microcrédito

O microcrédito surgiu na década de 1970, com o economista indiano Muhammad Yunus, que criou o Grameen Bank, um banco privado que realizava operações de empréstimo de baixo valor a pessoas de baixa renda que não tinham acesso ao sistema financeiro formal. Yunus esperava, com isso, empoderar essas pessoas de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico local.

O microcrédito adota a modalidade de concessão assistida de empréstimos financeiros, o que demanda a ação de Agentes de Crédito (Barone et al, 2002), que são profissionais treinados para desenvolverem basicamente duas atividades: ofertar o microcrédito junto ao público-alvo e assistir o microempreendedor no investimento dos recursos.

A experiência foi um sucesso, reconhecida e divulgada pela ONU como uma opção de política pública voltada ao desenvolvimento econômico de natureza local e ao empoderamento de pessoas, como um importante instrumento de inclusão social, constituindo um modelo que

¹ Dados retirados da notícia “Metade da população da Vila Andrade mora em favelas” de 22/09/2012 do jornal A Folha de São Paulo. Disponível em: <http://classificados.folha.uol.com.br/imoveis/1156506-metade-da-populacao-da-vila-andrade-mora-em-favelas.shtml>.

atende tanto às demandas de instrumentos de combate à pobreza quanto às políticas de fomento do empreendedorismo, de apoio às micro e pequenas empresas e de geração de emprego e renda.

Shadid Khandker (2001) realizou um estudo sobre os benefícios do microcrédito em Bangladesh que confirmou ter havido uma melhora significativa da condição de vida das famílias beneficiadas devido ao aumento da renda per capita e dos níveis de consumo dessas famílias. Destacam-se ainda os impactos positivos gerados por efeitos de spillovers tanto na comunidade quanto na economia local:

"O impacto social do microcrédito, embora de difícil mensuração, é reconhecidamente positivo, resultando em melhores condições habitacionais, de saúde e alimentar para as famílias usuárias. Além disso, contribui para o resgate da cidadania dos tomadores, com o respectivo fortalecimento da dignidade, a elevação da auto-estima e a inclusão em patamares de educação e consumo superiores." (Barone et al, 2002, p. 11)

O Microcrédito ainda pode ser utilizado de forma a mobilizar linhas específicas para a modernização e a instalação de pequenas empresas e escritórios, de modo seletivo, estimulando a agregação de segmentos que mantenham sinergia, interdependência ou dependência comum entre si ou com certos fornecedores e demandantes de bens e serviços já existentes em um território, de forma a criar uma economia de aglomeração e promover um desenvolvimento econômico duradouro e sustentável.

No Brasil, apesar de ainda serem bastante incipientes as avaliações de impacto das políticas de microcrédito, dentre as mais recentes, destaca-se a executada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), que fez um estudo de avaliação do Programa de Emprego e Renda (PROGER) Urbano realizado no período de 2009 a 2011².

O PROGER foi criado com a perspectiva de oferecer crédito associado a diversas modalidades de assistência técnica para unidades produtivas que tenham pouco ou nenhum acesso ao sistema bancário nacional, como micro e pequenas empresas formais e informais, cooperativas de trabalhadores e outras formas associativas de produção. O PROGER Urbano oferece o microcrédito às áreas urbanas.

² Estudo disponível em:

ftp://ftptp.mte.gov.br/pub/proger/AVALIACAO_EXTERNA_DO_PROGER_FIPE_RESULTADOS_E_PERSPECTIVAS.pdf (acesso em 13/04/2015)

O estudo da FIPE concluiu, dentre outras coisas, que o programa permitiu um aumento tanto da produtividade das empresas quanto do número de empregados, sendo que a maioria dos novos empregados contratados foi com carteira de trabalho assinada. Ao gerar empregos, principalmente formalizados, gerou-se renda e contribuiu-se para o aumento do bem-estar geral, sobretudo por se concentrar na geração de emprego para os segmentos mais vulneráveis da população.

1.2 Incentivos à Economia Criativa

O termo economia criativa apareceu pela primeira vez em 2001, no livro “The Creative Economy”, do autor inglês John Howkins. Howkins define as indústrias criativas como “indústrias que têm sua origem na criatividade, habilidade e talento individuais e que apresentam um potencial para a criação de riqueza e empregos por meio da geração e exploração de propriedade intelectual”. É a indústria de jogos de computador, aplicativos, filmes, música, propagandas, arquitetura, entre outros, que geram renda e podem ser exportados.

As novas tecnologias e a globalização da comunicação transformaram radicalmente a maneira de criar, produzir, distribuir e consumir produtos, o que originou o nascimento de novos setores industriais, como os aplicativos e os softwares, e aumentou enormemente os intercâmbios de bens culturais, fazendo com que o setor da economia criativa se tornasse um dos ramos de maior crescimento na economia mundial.

Prova disso é que, de acordo com o Relatório da UNESCO 1980-1998, as importações de bens culturais, em nível mundial, passaram de US\$ 47,8 bilhões em 1980 para US\$ 213,7 bilhões em 1998, e as exportações, por sua vez, passaram, no mesmo período, de US\$ 47,5 bilhões para US\$ 174 bilhões (UNESCO, 2003, p. 148). Da mesma forma, a Unctad divulgou que entre 2000 e 2005 os produtos e serviços criativos mundiais cresceram a uma taxa média anual de 8,7%. (Reis, 2008, p. 20)

E, apesar de a crise financeira mundial ter provocado queda drástica de 12% no comércio internacional em 2008, as exportações globais de produtos criativos aumentaram e alcançaram US\$ 592 bilhões, duplicando em seis anos, com uma taxa de crescimento médio de 14% no período entre 2002 e 2008 – o que evidencia que as indústrias criativas estão entre as mais dinâmicas do comércio internacional. (Unctad, 2010, p. 18)

Assim, a economia criativa surge como uma fonte de criação de empregos, oferecendo novas oportunidades para a mitigação da pobreza, ao proporcionar a inclusão de minorias e classes excluídas. Segundo Edna dos Santos-Duisenberg, Chefe do Programa de Economia e Indústrias Criativas da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad):

“A economia criativa tem o potencial de fomentar o crescimento econômico, a criação de empregos e os ganhos de exportação, ao mesmo tempo em que promove a inclusão social, a diversidade cultural e o desenvolvimento humano. Ao abarcar aspectos econômicos, culturais, tecnológicos e sociais, a economia criativa tem ligações entrelaçadas com a economia geral nos níveis macro e micro, por isso, a dimensão de desenvolvimento. Já que a criatividade é a força motriz principal, e não o capital, a economia criativa parece ser uma opção viável e uma estratégia de desenvolvimento mais orientada a resultados para os países em desenvolvimento.” (Ibid, p. 18)

Um exemplo do quanto a Economia Criativa pode contribuir com a geração de emprego e renda é a Islândia, um dos países mais atingidos com a crise de 2008, que perdeu 8% de sua riqueza em dois anos e chegou a uma taxa de desemprego de 11,9%³ - até então inédita para o país. A economia, que dependia principalmente da pesca e do setor financeiro, entrou em falência com a quebra dos três maiores bancos nacionais.

O país saiu da crise investindo na Economia Criativa, o que ficou conhecido como “New Deal” artístico. Na época, o Governo fez cortes estruturais, reduziu ministérios e gastos fixos, mas aumentou o investimento em projetos culturais independentes, incentivando e financiando, inclusive, a exportação cultural de música e literatura. Com isso, o calendário de festivais, em especial o Iceland Airwaves, passou a atrair mais turistas e viajantes, o que resultou em um aumento de 66% no turismo do país, gerando receita para a cadeia de hotéis e restaurantes.

³ Dados obtidos no artigo do El País “Islândia atribui sua recuperação à recusa em aplicar a austeridade” de 19/02/15. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/02/18/economia/1424281414_946592.html (acesso em 15/03/2015).

Em 2012, 1 em cada 4 pessoas estava empregada em indústrias criativas no país⁴. O setor cultural passou a representar 4% do PIB da Islândia, enquanto a agricultura representa 1% e a pesca, 12%, o que o torna a segunda maior atividade econômica do país. Hoje, a taxa de desemprego está entre 3 e 4% e a economia cresce a um ritmo de 3% ao ano. Em 2013, a Diretora Geral da UNESCO, Irina Bokova, afirmou ao então presidente da Islândia, Ms Vigdís Finnbogadóttir, que o país era um exemplo do poder de resiliência advindo do investimento em cultura⁵.

1.3 Fundos de Desenvolvimento

Os Fundos de Desenvolvimento são instrumentos de Governo – seja internacional, federal, estadual ou municipal - cuja finalidade é apoiar programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do País, Estado ou Município.

Exemplos são o Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu, cujo objetivo é reduzir as desigualdades econômicas e sociais entre as regiões europeias, o Fundo de Desenvolvimento Econômico Americano, que visa dar apoio à implementação de estratégias de desenvolvimento inovadoras e que permitam uma prosperidade econômica de comunidades pobres ou em dificuldades, e o Fundo de Desenvolvimento da Cadeia do Leite (Fundoleite), do Rio Grande do Sul, que tem o objetivo de melhorar a renda dos agricultores, melhorar a competitividade da cadeia, aumentar a produtividade e a qualidade da produção, ampliar os mercados consumidores e coordenar e fortalecer as relações de todos os entes envolvidos.

Os fundos normalmente concedem créditos às empresas de regiões ou setores específicos com taxas de juros abaixo das de mercado, seja para compra de insumos e equipamentos, modernização de um setor, melhoria da cadeia ou para a implantação e incentivo de determinadas atividades. Além disso, diferentemente de um simples crédito com taxas de juros baixas, os fundos também acompanham a implementação do projeto e estabelecem metas e diretrizes com o objetivo de garantir o desenvolvimento a longo prazo.

⁴ Dados obtidos no artigo do Nordic Labour Journal “One in four Icelanders in creative Jobs”, de 14/10/2012. Disponível em: <http://www.nordiclabourjournal.org/i-fokus/in-focus-2012/can-culture-turn-the-downturn-around/article.2012-10-10.1865900072> (acesso em 15/03/2015).

⁵ Informação retirada do artigo da UNESCO “Culture lies at the core of Iceland’s financial recover”, says the President of Iceland during his visit to UNESCO” de 28/02/2013. Disponível em: http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/culture_lies_at_the_core_of_icelands_financial_recovery_says_the_president_of_iceland_during_his_visit_to_unesco/#.VUT7JSHBzGc (acesso em: 15/03/2015)

O Fundo de Desenvolvimento Africano (ADF em inglês), coordenado pelo Banco Africano de Desenvolvimento (ABD em inglês), pode servir de evidência. O ADF fornece empréstimos e bolsas para projetos e programas, assistência técnica para estudos e atividades de capacitação. Em seu estudo⁶ sobre os resultados obtidos, o Fundo concluiu que os países em que atua cresceram economicamente num ritmo de 4% ao ano, crescimento que foi acompanhado de um aumento da renda per capita, da diminuição da pobreza e da melhoria dos indicadores do IDH, excedendo o crescimento dos demais países africanos.

O Fundo tem um papel tão importante que pode até abordar questões de gêneros e empoderar minorias. O ADF financia o projeto de Reabilitação da Estrada de Fronteira Koupela-Biton-Cinkanse-Togo e o projeto de Acesso rodoviário de Mogande em Burkina Fasso, que atende às necessidades de locomoção e transporte das mulheres e a questões de direitos humanos, usando indicadores, para auferir o grau de sucesso do projeto, que são sensíveis às questões de gênero.

Ao priorizar determinados projetos, visando um objetivo específico, e ao dar assistência técnica e fazer o acompanhamento, os fundos possibilitam alterar a estrutura econômica e social de uma localidade de forma a promover um crescimento sustentável e que traga melhoria da qualidade de vida da população.

1.4 Polos de Inovação Regional

Os Polos de Inovação Regional são o resultado de uma parceria entre Universidades e Centros de Pesquisas, Empresas e Governo, com os objetivos de promover a inovação tecnológica de um determinado setor, permitir a transferência de tecnologias entre empresas e universidades e entre as empresas em si e reduzir o custo de produção das empresas locais. Isso encadeia as atividades econômicas, constituindo uma nova unidade motriz do tecido produtivo.

Isso ocorre porque a política científica e tecnológica pode afetar de modo significativo a competitividade dos lugares, ao contar, de um lado, com a infraestrutura necessária (universidades, centros de pesquisa, serviços tecnológicos, etc.) e, de outro, com o oferecimento de estímulos (em particular, crédito em condições favoráveis) à modernização contínua da

⁶ AFD. Achieving Development Results – The contribution of the African Development Fund. Disponível em: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/AFDB%20results%20lowres031010.pdf> (Acesso em 18/04/2015)

indústria local (Ferraz, 1995, p. 25-32). Isso traz o conhecimento para o centro da análise da reestruturação produtiva e territorial através das políticas de polos de inovação ou tecnológicos.

O objetivo desses polos consiste no desenvolvimento de tecnologias adequadas para estimular a competitividade de uma determinada região por meio da integração sistêmica entre instituições de ensino superior e setores produtivos, financiando e prestando suporte técnico a projetos como: desenvolvimento de produtos e/ou processos inovadores; introdução de tecnologias limpas; preservação e recuperação do meio ambiente; incentivo ao pequeno produtor rural, etc. Sua concepção parte do princípio de se desenvolver um “sistema local de inovação”, em que haja total integração entre a universidade, as empresas e o Estado.

Nesse sentido, o governo do Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia, estruturou em 1989 o Programa de Apoio aos Polos de Modernização, com o objetivo de propiciar o aumento da capacidade de desenvolvimento socioeconômico de diversas regiões do Estado (ANTUNES Jr., LEIS, MARCANTONIO apud RIO GRANDE DO SUL, 2005). Posteriormente, esse programa passou a ser chamado em 1999 de Programa de Apoio aos Pólos de Inovação Tecnológica (PAPIT) do RS e, atualmente, denomina-se RS Tecnópole, objetivando financiar com recursos técnicos e financeiros projetos de pesquisa que impactam no desenvolvimento das diferentes regiões do Estado.

Atualmente, existem 26 Polos Tecnológicos no Rio Grande do Sul, em 23 regiões que abrangem 456 municípios⁷. Os Polos se tornaram um elemento relevante para o desenvolvimento econômico e social do Estado, pois atendem às necessidades da comunidade a partir da formação de mecanismos envolvendo universidades, setores produtivos e poder público, que possam promover o desenvolvimento da região. Ao realizar atividades que estejam vinculadas com a matriz produtiva local, promovem o adensamento de cadeias produtivas, identificam e contribuem para a solução de gargalos tecnológicos e estimulam investimentos em locais de menor renda.

Um desses polos é o Polo de Modernização Tecnológica da Região Norte do RS, criado em 1995, que abrange a Universidade Regional Integrada (URI), os setores produtivos e o Poder

⁷ Dados de 2013, obtidos da apresentação da Secretaria de Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico do Rio Grande do Sul sobre o RS Tecnópole. Disponível em: http://www.agdi.rs.gov.br/upload/1384964171_Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20SCIT%20-%20Programa%20Tecnopole.pdf (Acesso em 22/04/2015)

Público local e estadual. As áreas definidas como prioritárias no Polo são: (i) energia e meio ambiente; (ii) tecnologia de alimentos; (iii) desenvolvimento industrial; e (iv) agropecuária.

Devido ao Polo, criaram-se Programas de Pesquisa na URI envolvendo as cadeias da erva-mate, do leite, da carne e do óleo e os pesquisadores desenvolveram uma comunicação direta com os profissionais das empresas e demais atores do Polo, para ampliar o entendimento e buscar atender as necessidades da região.

Como resultado, foi criado o Programa de Certificação de Qualidade da Erva-Mate, com o objetivo de obter um produto de qualidade superior e diferenciada. Visando a certificar os produtos, foram estabelecidas normas e padrões de qualidade a serem seguidas pelas empresas. O trabalho foi realizado em toda a Cadeia da Erva-Mate, culminando com a obtenção do selo de qualidade, o que permitiu à Empresa parceira do Polo a exportação de um produto com qualificação e aceitação no mercado internacional (ANTUNES Jr., LEIS, MARCANTONIO, 2013, p. 15).

Um dos resultados mais expressivos oriundos da articulação entre universidade e empresa foi o encaminhamento de uma patente, por parte da empresa Intecnial, na Cadeia de Óleos Vegetais, referente a um novo equipamento que permite a transformação de óleo de soja em Biodiesel (ANTUNES Jr., LEIS, MARCANTONIO, 2013, p. 15).

Cria-se, portanto, uma divisão de trabalho produtiva entre a Universidade (que possui recursos e infraestrutura necessários em termos de Pesquisa e Desenvolvimento) e as Empresas (que detêm os recursos físicos e financeiros complementares para a realização das pesquisas e os problemas concretos a serem resolvidos). Isso cria uma interdependência, por focar nas relações de trocas de informações, na aprendizagem e na geração de conhecimento resultante da proximidade e da interação constante entre as instituições e empresas, tornando a região um polo de aglomeração, reduzindo os custos de transação e criando condições para a atração e criação de novas empresas. Por isso, os Polos tendem a ser bem sucedidos e a criar um desenvolvimento sustentável.

1.5 Incentivos Fiscais

O Incentivo ou Benefício Fiscal é um instrumento de política pública em que se concede um regime especial de tributação, em que há uma vantagem ou um desagravamento fiscal em

relação à tributação normal. O incentivo pode ser na forma de isenção, redução de taxas, deduções à matéria coletável, amortizações e outras medidas fiscais similares.

Os governos concedem incentivos fiscais com o objetivo de promover um crescimento econômico, atraindo investimentos produtivos ou incentivando a expansão de empresas, além de gerar mais empregos e renda.

A concessão de incentivo fiscal às empresas, com vistas à atração e retenção de investimentos, tem a função temporária de corrigir as falhas dos incentivos privados do mercado de uma localidade ou região em relação a outras localidades onde essas falhas não existem (AMARAL, 2010). Entende-se aqui por incentivos privados do mercado baixo custo dos fatores de produção ou de transporte, o benefício de economias de localização e aglomeração, a proximidade de matérias primas e custo baixo de produção, dentre outras externalidades que influenciam o custo de produção.

Em outras palavras, enquanto as localidades centrais ou ricas, dotadas de melhor infraestrutura, melhor localização territorial, um mercado consumidor maior ou com mais poder de consumo, oferecem maior atratividade às empresas, as localidades periféricas, com fatores inferiores, acabam sendo menos atrativas.

Assim, os incentivos contribuiriam para uma melhor organização das empresas no território e uma difusão mais homogênea da oferta de emprego, produção, renda per capita, etc., entre as diferentes regiões e dentro delas, ao permitir que as localidades periféricas concedam incentivos que as tornem tão atrativas quanto uma localidade “central”. Dessa forma, a “concorrência” entre os estados ou municípios se tornaria mais igualitária, diminuindo as “falhas de mercado”, ou seja, as distorções econômicas e sociais existentes, e proporcionando o desenvolvimento de regiões menos favorecidas.

O Estado da Flórida, nos Estados Unidos, por exemplo, criou o Programa de Zonas de Empreendimentos (Enterprise Zone Program) que oferece incentivos fiscais às empresas que se alocam em uma das zonas de empreendimento, que são áreas geográficas específicas escolhidas para revitalização econômica.

Em 1995, a Flórida estabeleceu um plano estratégico, montando um mapa em que delimitava as Zonas. Cada zona tem um incentivo fiscal específico, que varia conforme seu objetivo e o tipo de empresa que visa atrair. Esses objetivos podem incluir recuperar uma área industrial abandonada, atrair grandes empreendimentos que terão um alto impacto em setores

específicos da economia, ou revitalizar e reabilitar áreas de baixa renda com a criação de empregos para os moradores locais e a melhoria econômica e social da população.

Devido a esse programa, que criou uma Zona Aeroespacial, em 2015, pelo segundo ano consecutivo, o Estado foi o 1º no ranking de atratividade de Indústrias Aeroespaciais⁸. Empresas como Embraer, Northrop Grumman, Boeing e Lockheed Martin se instalaram no Estado devido aos incentivos, criando um polo aeroespacial que proporcionou a criação de milhares de empregos diretos e indiretos. Além disso, a instalação de diversas indústrias do setor permitiu que a Flórida virasse também um polo para treinamento de voo e MRO (manutenção, reparação e inspeção).

Frente a esse leque de políticas de desenvolvimento, fica a questão do porquê da preferência pelos incentivos fiscais. Uma possibilidade para essa preferência pode resultar do fato de esse ser um instrumento que não demanda muito esforço governamental, ou seja, o incentivo é dado às empresas, independentemente do setor de atividade, que, ao se instalarem na região, já estão criando empregos, tanto diretos quanto indiretos, aumentando a renda e muitas vezes capacitando a população ou ajudando a desenvolver indústrias de apoio na região.

É um mecanismo que não exige investimento estatal, possibilitando que regiões mais pobres, que não possuem muitas fontes de renda própria, possam aplicá-lo. Essa ausência de renda própria dificultaria o uso de microcrédito e fundos de desenvolvimento e até o incentivo a parques tecnológicos ou à economia criativa, caso necessitem de aporte financeiro.

Outro ponto importante do incentivo fiscal é que ele não necessita de uma mão de obra capacitada previamente, como ocorre nos parques tecnológicos e nos fundos de desenvolvimento. Muitas vezes, a indústria que se instalou na região cria um pequeno centro de treinamento e capacitação ou não exige muita qualificação, e os cargos e empregos qualificados são ocupados por pessoas que são transferidas para o local pela própria indústria.

Além disso, indústrias criativas tendem a ser mais bem sucedidas em economias de aglomeração, como mostrado pelos centros criativos de Hollywood, Hong Kong e Mumbai (indústria cinematográfica), de Nova York e Londres (mídia), do norte da Itália (vestuário e moda) e do Vale do Silício (internet, empresas de tecnologia e de capital de risco), o que

⁸ Dados obtidos no site do Enterprise Florida, disponível em: <http://www.enterpriseflorida.com/news/florida-repeats-as-1-state-for-aerospace-manufacturing-attractiveness/> (acesso em 27/03/2014)

dificulta a adoção dessa estratégia por localidades em que não haja nenhum tipo de indústria ou universidade e centro educacional do setor.

O que resta saber é se, sendo o mecanismo de desenvolvimento mais usado, os incentivos fiscais são bem sucedidos em promover o desenvolvimento econômico e se alcançam os resultados desejados.

Incentivos fiscais como política de desenvolvimento econômico

Muitos Estados e governos locais se utilizam de incentivos fiscais como um meio de estimular o desenvolvimento local por meio da criação de empregos e o aumento da renda. Como dito anteriormente, os incentivos fiscais são vistos como um instrumento catalisador de investimentos para os estados e regiões, ajudando no crescimento econômico ao gerar empregos diretos e indiretos.

Contudo, diversos acadêmicos atuais questionam a eficácia dessa política para o desenvolvimento de uma região. Muitos afirmam que não há nenhuma associação direta entre incentivos fiscais e qualquer medida de performance econômica, sendo que pouco influenciam na escolha de onde as empresas irão se instalar.

Segundo essa corrente teórica, as empresas normalmente escolhem um local baseadas na força de trabalho, proximidade com os mercados consumidores e fornecedores, acesso às matérias-primas e, só por último, consideram a jurisdição do local, que nesse caso pode incluir as isenções de impostos ou outros incentivos.

Os impostos, em sua essência, têm como finalidade primária a captação de recursos para a manutenção das funções do estado, desde sua estrutura administrativa (salários e pagamento de fornecedores), até o fornecimento de serviços públicos, como saúde, educação, segurança, transporte público etc. Assim, a principal consequência de um incentivo fiscal é prejudicar a base de arrecadação de uma comunidade, já que a indústria provavelmente se alocaria lá. Ao considerarmos que as comunidades mais pobres estão mais propensas a dar incentivos, o resultado final é minar as receitas de quem mais precisa dela.

Além disso, a maioria dos Estados e das cidades que oferecem incentivos fiscais não tem mecanismos efetivos para avaliar e mensurar os resultados para saber se os incentivos que estão sendo dados são efetivos ou não, se estão atingindo o resultado esperado ou se é necessário adotar alguma outra política que contribua para o desenvolvimento econômico local.

Um caso que poderia ser dado como exemplo é a Zona Franca de Manaus (ZFM). Criada em 1967, previa a formação de um polo industrial no coração da Floresta Amazônica. Para atrair as empresas, concederam-se incentivos fiscais, como isenções e desonerações tributárias, que seriam mantidos até que a economia se tornasse competitiva. Inicialmente previstos por 20 anos e estendidos por mais 10 em 1986, os incentivos foram prorrogados, novamente, com a

promulgação da Constituição em 1988, por mais 25 anos, e venceriam 2013. Entretanto, em 2003, tiveram o prazo ampliado até 2023, e finalmente em 2014 foi aprovada a Emenda Constitucional 83 que os estende por mais 50 anos, até 2073, totalizando 106 anos de isenções e desonerações.

De fato, hoje Manaus é um centro de grandes empresas e indústrias – em 2012, faturaram, juntas, R\$ 75 bilhões, além de terem gerado 127.000 empregos diretos e 500.000 indiretos. Porém, segundo os governos estadual e municipal, bem como alguns representantes das empresas, a manutenção dos incentivos se faz necessária para a existência desse polo industrial. Caso contrário, haveria uma “debandada” das empresas.

Manaus não conseguiu se tornar relevante no comércio exterior. Suas empresas importam cerca de US\$ 10 bilhões por ano em material e peças. O valor exportado, de US\$ 1 bilhão, resulta em um déficit grande na balança comercial. Os principais destinos das matérias produzidas na cidade são as demais regiões brasileiras, com maior peso do sudeste.

Questiona-se se vale a pena continuar com os incentivos que, em troca de “desenvolvimento”, criaram na região uma relação de dependência. Se, depois de 48 anos, ainda não foi possível criar uma indústria competitiva sem os incentivos e a região não se tornou atraente, não seria a hora de rever a política de desenvolvimento econômico que está sendo adotada na região?

Segundo um levantamento dos economistas José Roberto Afonso e Érica Diniz, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), os benefícios fiscais concedidos às empresas chegam a R\$ 24 bilhões ao ano. Esse dinheiro, que deixa de entrar nos cofres públicos, poderia ser aplicado em serviços como saúde, educação e infraestrutura. Ou melhor, ele poderia ser aplicado de forma a tornar a cidade atrativa e competitiva, com melhorias não só na infraestrutura, mas também na educação especializada, aproveitando os recursos naturais da região para, possivelmente, tornar a cidade um centro de P&D com matérias-primas da Floresta Amazônica. Isso atrairia tanto empresas de cosméticos, para desenvolverem novos produtos para a região, quanto a farmacêutica e a química.

Percebe-se que não faz sentido renovar, por mais meio século, um pacote de benefícios exatamente igual ao que até agora não criou as bases de uma economia que se sustente sozinha.

As empresas locais, o governo e a sociedade de Manaus precisam, juntos, analisar as posições de mercado, identificar estratégias para “capitalizar” seus diferenciais, suas

características específicas, de forma a criar políticas e intervenções que resultem num desenvolvimento sustentável.

Outra crítica aos incentivos fiscais é que, em alguns países, como nos Estados Unidos, a responsabilidade pelo desenvolvimento econômico foi transferida, em parte ou completamente, para os governos estaduais e municipais, em que os fluxos de pessoas, bens e capital é livre, gerando uma maior concorrência entre as jurisdições.

No Brasil, isso resultou na guerra fiscal, uma acirrada “competição” entre governos para ver quem diminuía mais os impostos, quem dava mais benefícios, qual oferta seria mais favorável à empresa para que ela se instalasse no estado ou na cidade.

Essa política desconsidera que, mesmo que as empresas se localizem aparentemente de modo heterogêneo, há uma razão por trás de sua localização e não se percebe que, em geral, estão concentradas em determinadas regiões do país, estado e cidade. Normalmente, a localização de uma empresa tem a ver com a natureza da atividade econômica numa economia de mercado.

A proximidade entre as firmas e a aglomeração em determinadas regiões ocorre porque há benefícios mútuos: são as chamadas “economias de aglomeração”. Numa metrópole como São Paulo, por exemplo, a grande escala de consumo permite a emergência de diversas atividades, muita delas extremamente especializadas. Essa diversidade de atividades tem um papel importante, pois gera demandas cruzadas. Ou seja, uma atividade, de forma não intencional, induz a existência de outra atividade diferente que, embora não seja da mesma cadeia produtiva, do ponto de vista do consumidor é complementar. É a sinergia criada pela proximidade.

Além disso, a proximidade de firmas de um mesmo setor ou ramo possibilita a troca de tecnologias e conhecimento, propiciando um ambiente inovador e mais produtivo, como no “Silicon Valey”, na Califórnia, com as empresas de tecnologia; no Polo Industrial de Camaçari, na Bahia, com as indústrias químicas e petroquímicas; em São Paulo, com os serviços financeiros na capital; e no Rio, com o desenvolvimento do setor de exploração do petróleo e todas as atividades complementares à exploração.

Imaginar que incentivos fiscais possam romper essa centralidade e essas sinergias seria ingênuo. Atividades que se aglomeram têm uma forte interdependência e dificilmente se

manteriam se estivessem localizadas “sozinhas”. E o próprio montante de renúncia fiscal necessário para quebrar essa cadeia de interdependência seria prejudicial ao governo.

Por anos, prefeitos e governadores americanos, ansiosos por criar empregos locais, concederam benefícios como incentivos fiscais, deram treinamento para a mão de obra, ofereceram áreas para a GM se instalar, entre outras coisas que poderiam tornar sua proposta mais atrativa para a empresa. Com a crise de 2008 e a concordata da empresa, muitas comunidades que haviam feito ofertas irresistíveis estavam entre a lista de localidades cujas fábricas fechariam, deixando milhares de desempregados e provando que os incentivos dados não eram tão essenciais para sua localização.

Ademais, os incentivos fiscais podem resultar uma disputa cujo resultado é soma-zero aos participantes: guerra fiscal. Não se pode abusar de isenções fiscais para não incentivar um clima beligerante entre governos, o que as empresas acabam incentivando ao criarem uma espécie de “leilão” para ver qual cidade “dá mais” para que elas se instalem em seu território. Isso acaba diminuindo, também, a cooperação interestadual.

Segundo um levantamento feito pelo New York Times⁹, nos Estados Unidos, os governos, as cidades e os condados deixam de arrecadar aproximadamente US\$ 80 bilhões das empresas por ano. Esse dinheiro poderia solucionar o problema orçamentário dos Estados Unidos, poderia ser investido em obras federais, criando empregos públicos ou por meio de PPPs, poderia servir para custear a educação superior concedendo bolsas de estudos.

Apesar disso, nenhum dos dois grandes partidos americanos questionou se os incentivos dados valem esse custo. Pelo contrário, as discussões se concentraram na elevação dos impostos que recaem sobre a pessoa física (imposto de renda e sobre o terreno), enquanto ambos os partidos concordavam que eram necessários impostos federais baixos para as companhias para que o país fosse competitivo globalmente.

Quando uma empresa resolve transferir sua fábrica para outro país ou entra em falência, além de deixar milhares de desempregados, resulta num estado ou cidade com poucos recursos para se recuperar, não restando outra opção senão atrair outra empresa que absorva essa mão-de-obra ociosa. De acordo com Louise Story (New York Times, 2012):

⁹ Estudo feito em 2012, disponível em: <http://www.nytimes.com/interactive/2012/12/01/us/government-incentives.html#home>

“Surge um retrato de prefeitos e governadores que estão desesperados para criar empregos, dominados por corporações multinacionais e com poucas ferramentas para checar o que as companhias dizem. Muitos disseram que temiam que as empresas levassem os empregos para o exterior, caso elas não recebessem subsídios nos Estados Unidos.”

Sem falar no interesse político de um governador ou prefeito ao anunciar a criação de empregos com a implantação de uma fábrica ou empresa na região, melhorando sua imagem e angariando votos para a próxima eleição.

De acordo com Gabe e Kraybill (Journal of Regional Science, 2002), os políticos muitas vezes dão incentivos fiscais para poderem afirmar que tiveram algum papel na criação de mais empregos ou na atração de empresas e, como não há muitas informações disponíveis ao eleitorado sobre a efetividade dos benefícios ou sobre a instalação da empresa no local independentemente da circunstância, isso acaba sendo positivo para a imagem política deles.

Apesar de todas essas críticas ao uso de incentivos fiscais e de muitos estudos os considerarem ineficazes, eles continuam sendo uma das ferramentas de desenvolvimento econômico mais usadas por governos locais. Embora, como já demonstrado acima, essa política possa não trazer o resultado esperado, quando bem empregada, ela pode gerar o desenvolvimento almejado.

A maioria dos acadêmicos acredita que o governo não deve oferecer incentivos fiscais, mas sim adotar outros mecanismos de desenvolvimento, visando criar economias externas às empresas. Entretanto, quando canalizados, os incentivos fiscais podem, sim, trazer benefícios sociais e desenvolvimento econômico.

Teresa Garcia-Milà e Therese J. McGuire, em seu estudo *Incentivos tributários e a Cidade* (2001), afirmam que as isenções tributárias podem gerar uma melhoria da qualidade de vida para a cidade. Segundo elas, as cidades visam atrair as empresas por outros motivos além de simplesmente a criação de empregos e o aumento da renda.

Krugman e Obstfeld (1994) afirmam que a concessão de incentivos muitas vezes visa as empresas criadoras de externalidades, ou seja, aquelas cujas atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e seus produtos inovadores acabam transbordando o conhecimento às outras, o que tende a atrair e criar novas empresas, gerando um ambiente inovador e propício a

diferentes negócios.

Na verdade, o erro seria empregar e analisar os incentivos fiscais como único instrumentos para gerar o desenvolvimento. Os incentivos fiscais precisam ser parte de uma política maior, combinados com outros mecanismos para que sejam bem sucedidos, e precisam ser analisados como tal. Eles podem ser utilizados para atrair um determinado tipo de indústria visando a criação de um polo ou a formação de uma cadeia de empresas interdependentes, o que gera um desenvolvimento sustentável e prolongado.

Um bom exemplo foram os incentivos dados pelo Governo Bahiano que permitiram a criação do Polo Industrial de Camaçari. Tendo sido o primeiro complexo petroquímico planejado do País, surgiu em 1978 sob o modelo tripartite, reunindo em sua composição acionária participações do Estado e das iniciativas privadas nacional e estrangeira, fabricando, inicialmente, apenas produtos químicos e petroquímicos. Na época, o governo ofereceu matéria-prima subsidiada, infraestrutura e isenções fiscais. Na década de 90, o Governo ainda lançou o Bahiaplast, com o objetivo de modernizar a indústria petroquímica por meio da redução de impostos.

A instalação dessas indústrias promoveu o desenvolvimento de Camaçari e região. Ao atrair mais mão de obra para a cidade, os impostos arrecadados transformaram o município num dos mais ricos do Brasil, o que permitiu que ele investisse em educação e em infraestrutura. Além disso, a proximidade das indústrias demandou mais profissionais de nível técnico e superior, o que motivou a instalação de escolas técnicas e universidades para formar esses profissionais. Para melhorar o escoamento da produção, foi implantado o sistema de rodovias BA-093, que acabou ampliando a competitividade das empresas instaladas no local e incentivando a vinda de outras, além de favorecer a mobilidade de todos os municípios cortados pela rodovia.

Hoje, o Polo é o maior complexo industrial integrado do Hemisfério Sul, segundo o Comitê de Fomento Industrial de Camaçari (COFIC)¹⁰, abrigando mais de 90 empresas tanto químicas e petroquímicas quanto de outros setores, como indústria automotiva, de celulose, metalurgia do cobre, têxtil, bebidas, de produção de equipamentos para energia eólica e serviços. Muitas dessas empresas têm atividades interligadas ou dependentes, o que incentivou a instalação ou a permanência delas tanto no Polo quanto em cidades vizinhas.

¹⁰ <http://www.coficpolo.com.br/2009/interna.php?cod=39&pagina=2>

Esse exemplo demonstra que um incentivo fiscal pode ser considerado bem sucedido quando permitir ou acelerar a especialização de um determinado setor de uma região, cobrir uma falha de mercado, gerar relações de interdependência ou criar um ambiente receptivo para profissionais e negócios.

Conclui-se que não se pode avaliar uma política de incentivos somente pelo número de empresas que ela conseguiu atrair ou pela geração direta de empregos e renda, mas pela sua capacidade de criar relações interempresariais, intraindustriais e intersetoriais que criem um desenvolvimento permanente, sustentável econômica e socialmente. Uma vez estabelecidas, essas relações aumentam o custo de saída das empresas, propiciando a permanência delas no local após o fim dos incentivos e contribuindo para a atração de outras empresas da mesma cadeia.

O próprio Vale do Silício, na Califórnia, surgiu porque, além de o governo ter criado um laboratório de tecnologia voltada à Guerra e visando a superação dos radares russos - o Radio Reserach LAB -, ele também facilitou o licenciamento de propriedade intelectual, na década de 60, e reduziu os impostos sobre ganho de capital, na década de 70, o que ampliou a disponibilidade de crédito e permitiu a abertura de empresas como Apple, Netscape e Microsoft.

Portanto, não é errado um governo lançar mão dos incentivos fiscais como parte da política de desenvolvimento, desde que não seja o único instrumento utilizado, dado que os incentivos são mecanismos artificiais e temporários para a atração de empresas e não criam uma vantagem comparativa real.

Deve-se, junto com os incentivos, investir nos demais fatores que interagem diretamente com as empresas, suprimindo as falhas de mercado local - como mão-de-obra pouco qualificada ou falta de infraestrutura -, para tornar o local propício aos investimentos e à atração de empresas, possibilitando um desenvolvimento sustentável a longo prazo.

O caso da Zona Leste

Com base no que foi evidenciado sobre o sucesso ou o fracasso de uma política de desenvolvimento baseada em incentivos fiscais, é possível compreender o caso da Zona Leste. A região considerada como a Zona Leste de São Paulo é, antes de tudo, caracterizada por uma enorme heterogeneidade urbanística, econômica e social, possuindo uma área de, aproximadamente, 326,8 km², área similar à da cidade de Belo Horizonte e que representa cerca de 20% da cidade de São Paulo¹¹.

Do ponto de vista geográfico, a Zona Leste é composta por 12 subprefeituras de um total de 32, abrangendo 33 distritos, onde habitam aproximadamente 4 milhões de pessoas¹² (censo 2010), ou seja, um terço da população da cidade de São Paulo e mais do que a população do Uruguai.

Devido ao seu vasto território e ao grande contingente populacional, a região é bem heterogênea econômica e socialmente, sendo possível encontrar bairros como Mooca, Tatuapé e Brás, mais desenvolvidos e com uma maior infraestrutura de serviços públicos e oferta de empregos, e bairros como Sapopemba, Guaianases, Cidade Tiradentes e Itaim Paulista, que são considerados bairros-dormitórios, com baixa oferta de empregos e de serviços públicos.

Há os bairros como Cidade Patriarca e Cidade A. E. Carvalho, que foram planejados urbanisticamente e cujos projetos seguiram os mesmos padrões dos Jardins, com ruas largas e praças, e bairros como Guaianases e Itaim Paulista, com urbanização e infraestrutura deficientes.

Apesar da heterogeneidade, a região é caracterizada por uma maior incidência de distritos cuja população tem um perfil socioeconômico mais baixo, sendo comum a ocorrência de habitações precárias (favelas), além de outros inúmeros problemas sociais e urbanos. No tocante ao rendimento, por exemplo, mais de 20% da população de bairros como Guaianases e Cidade Tiradentes possui renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo (R\$ 362,00).

As dificuldades econômicas impactam diretamente a educação. A renda familiar baixa torna a família dependente da escola pública, que, devido a problemas históricos, sociais e políticos, tem um déficit de infraestrutura e de qualidade do ensino, aumentando as taxas de

¹¹ Dados obtidos da Prefeitura de São Paulo, disponíveis na Cartilha de Incentivos para Prestadores de Serviços na Zona Leste, disponível em: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/legislacao/Cartilha-Zona-Leste.pdf>

¹² No último censo (2010) a região tinha 3.998.237 habitantes.

evasão escolar. Como consequência, em 92% dos bairros da Zona Leste, as taxas de alfabetização estão abaixo da média da cidade.

Em termos de empregos, a zona leste oferece 575 mil postos de trabalho (ou 14,5% do total de São Paulo), por isso, das 2,3 milhões de pessoas que habitam a região e são economicamente ativas (Censo 2010), 1,8 milhões precisam se deslocar para outras regiões diariamente¹³. Isso gera problemas de mobilidade urbana, como transportes públicos lotados e muitas horas perdidas no trânsito, além de ter um impacto negativo na qualidade de vida da população residente.

Segundo Renato Janine Ribeiro, professor de ética e filosofia política da USP e atual Ministro da Educação, a mobilidade urbana se reflete diretamente na desigualdade social. Com o ônus das horas perdidas para se mover de um local a outro, as chances de abandono de emprego e, principalmente, dos estudos, são altas – um fator que cria uma barreira ao desenvolvimento econômico. (CARDOSO, 2015, pg. 31) Além disso, quanto maior o tempo de deslocamento entre casa e trabalho, menor o tempo para se dedicar aos estudos e à família, em especial para acompanhar o desempenho e a vida escolar dos filhos.

Como se pode perceber, a Zona Leste concentra diversos tipos de deficiências, acumuladas historicamente, cuja reversão envolve políticas integradas e de longo prazo e, sobretudo, que sejam sensíveis à heterogeneidade dos bairros e atividades.

No caso específico da Zona Leste, que já está inserida dentro de uma cidade que tem relações interempresariais e intersetoriais já formadas, há uma limitação para a adoção de algumas políticas como a criação de polos cultural ou financeiro, devido à inexistência de vantagens de aglomeração na região. Vantagens essas que já estão presentes no centro expandido de São Paulo.

Diante desse quadro de desigualdade, que precisa ser revertido, o Poder Público necessita implementar uma política que ajude a desenvolver a região. Para Nabil Bonduki (2011) – vereador licenciado pelo PT, urbanista e atual secretário da Cultura - é necessário priorizar investimentos nessas áreas mais carentes e usar os instrumentos tributários e urbanísticos para redistribuir riqueza, como a adoção de alíquotas progressivas de acordo com o valor do imóvel, cobrando mais dos imóveis mais valorizados e isentando os de baixo valor, a criação da outorga onerosa do direito de construir e a aproximação da habitação dos empregos e equipamentos.

¹³ Idem nota nº 13

Foi com o objetivo de promover e fomentar o desenvolvimento da Zona Leste que, em 2004, a então prefeita Marta Suplicy (sem partido) lançou o Programa de Incentivos Seletivos da “área leste” do Município de São Paulo, por meio da Lei 13.833/04.

O Programa teria duração de 10 anos, contados da data da publicação da Lei, e autorizava o Poder Executivo a conceder incentivos fiscais – isenção de IPTU e ITBI e do ISS sobre serviços da construção civil - a quem realizasse investimentos na região. A concessão dos referidos incentivos ficava condicionada à comprovação de que o projeto incrementaria a atividade econômica em termos de volume de investimentos, de geração de empregos e de volume de recursos em instalações e equipamentos, em pesquisa e desenvolvimento e em formação de recursos humanos. O beneficiado recebia um Certificado de Incentivo ao Desenvolvimento (CID), que tinha validade de cinco anos e poderia ser utilizado para o pagamento dos referidos impostos¹⁴.

Na época, pretendia-se também criar um Polo de moda na Zona Leste, impulsionado pelo surgimento do curso de Bacharelado em Têxtil e Moda na USP Leste. Como a região já tinha pequenas empresas e fábricas de confecção, o incentivo fiscal serviria tanto para estimular o crescimento dessas pequenas fábricas existentes quanto para atrair novas. Mas só o incentivo não foi o suficiente para impulsionar o setor no local.

Ao contrário do que a Prefeitura queria, segundo informações da Secretaria de Finanças, em oito anos - de 2002 a 2010 -, apenas cinco empresas obtiveram pouco mais de R\$ 1 milhão em incentivos.

Parte do fracasso pode ser explicada pelo fato de, em 2005, pouco tempo após o programa ter sido lançado, José Serra (PSDB) ter assumido a Prefeitura. A mudança de gestão ocasionou uma mudança de políticas e prioridades, o que impediu o acompanhamento dos desdobramentos dos incentivos na Zona Leste, por parte da Prefeitura, e inibiu adaptações e o suporte necessário para a sustentação dos empreendimentos e do crescimento econômico da região.

A falta de infraestrutura, a mão de obra pouco qualificada e a concorrência com outras áreas da cidade onde existem economias de aglomeração e *spillover* de conhecimento complementam a explicação de por que o programa não deu certo.

¹⁴ Lei 13.833 de 27 de maio de 2004. Disponível em:

<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/legislacao/Lei-13833-2004.pdf>

(acesso em

27/04/2015)

Esse projeto foi retomado pelo ex-prefeito Gilberto Kassab (PSD) em 2007, por meio da Lei 14.654/07, que modificou a área de abrangência do Programa, o valor dos incentivos dados, o conceito de investimento para a obtenção dos benefícios e a quantia que poderia ser abatida dos impostos. A redução dos benefícios passou de isenção total para 50% do IPTU, 60% do ISS geral, 50% do ISS sobre serviços da construção civil e 50% do ITBI¹⁵.

Kassab também doou uma área na Avenida Jacu-Pêssego para instalação de um campus da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), como parte de um conjunto de investimentos que a Prefeitura pretendia fazer na região: o Polo Institucional de Itaquera.

O Polo, que seria localizado entre os bairros São Miguel Paulista, Itaquera e São Mateus, previa a criação de um novo fórum judiciário, uma nova rodoviária, alternativa às do Tietê (Zona Norte) e da Barra Funda (Zona Oeste), uma nova unidade da Faculdade de Tecnologia (Fatec) e da Escola Técnica do Centro Paula Souza (ETEC) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai). Essas instituições seriam responsáveis pela formação de mão de obra qualificada, principalmente para a produção de eventos¹⁶.

Segundo a Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, o Polo ainda teria pavilhão de exposições, centro de convenções, hotéis, laboratórios e a incubadora do Parque Tecnológico de São Paulo – Leste, que transformaria os profissionais locais em empreendedores.

Além disso, com o objetivo de aproveitar a vinda de turistas para assistir à Copa de 2014, Kassab promulgou outra Lei para isentar de impostos a construção do Estádio do Corinthians em Itaquera, onde seria realizada a abertura e alguns dos jogos do Mundial de Futebol, com o objetivo de impulsionar economicamente a região. O Itaquerão, como ficou conhecido o novo estádio do Corinthians, obteve isenção fiscal de R\$420 milhões.

Apesar de todas essas iniciativas, poucas empresas tinham obtido, até 2013, incentivos fiscais para se instalar na região. A lentidão das obras para a implantação do Polo Institucional, em especial das instituições de ensino, a pouca infraestrutura local e a falta de atratividades que

¹⁵ Lei 14.654, de 20 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/legislacao/Lei-14654-2007.pdf> (acesso em 28/04/2015)

¹⁶ Informações obtidas da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/trabalho/zona_leste/polos/index.php?p=37342 (acesso em 30/04/2015)

não fossem unicamente isenção parcial de impostos explica o desinteresse de empresas pela região.

O atual secretário municipal de Finanças, Marcos Cruz, admitiu o fracasso de leis de Marta Suplicy (sem partido) e Gilberto Kassab (PSD). Em 2013, o único empreendimento cadastrado para receber incentivo era o Estádio do Itaqueroão. Segundo ele, na lei de 2004, cinco projetos tinham sido aprovados e as leis de 2007 e 2009 não tiveram nenhum projeto qualificado. O impacto real desses programas foi nulo para a Zona Leste¹⁷.

Apesar disso, o atual prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, juntamente com Marcos Cruz e outros secretários e urbanistas, propôs um plano de desenvolvimento para a região baseado em incentivos fiscais: o Programa de Incentivos Fiscais para prestadores de serviços na Zona Leste, criado pela Lei 15.931/13.

Com duração de 25 anos, contado a partir da data de publicação do Decreto 54.760/14 que regulamentou a Lei, os incentivos fiscais concedidos pelo Programa incidem sobre o ISS, que será de 2% durante o período (mínimo legal), IPTU (isenção total), ITBI (isenção total) e ISS incidente sobre os serviços de construção civil, quando vinculados à execução da construção ou reforma de imóvel de propriedade do contribuinte incentivado. O projeto conta com 14 áreas de incentivo que incluem, basicamente, os entornos da Arena Corinthians, da avenida Jacupêssego e da Linha 12-Safira da CPTM, área que compõe o chamado Arco Tietê.

O Programa difere dos anteriores por focar nos prestadores de serviço, incentivando, principalmente a instalação de empresas intensivas em mão de obra e que propiciem a geração de empregos. Mais especificamente, os serviços que poderão obter os benefícios são os serviços de informática; Call Center; Data Center; hospedagem de qualquer natureza; serviços de educação; serviços de saúde, medicina, veterinária e cuidados pessoais; serviços de instalação, montagem, manutenção e conservação de máquinas e equipamentos; serviços de alfaiataria, costura, tinturaria e lavanderia; carpintaria e serralheria¹⁸.

A seleção dos serviços vai ao encontro do que afirma Vladimir Maciel, que o alvo da política de incentivos devem ser aquelas atividades que não sejam enraizadas locacionalmente, que não apresentem tantas sinergias e que não necessitem de muitos incentivos fiscais para se

¹⁷ Declaração dada à revista exame, disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/haddad-quer-desenvolver-zona-leste-com-incentivo-fiscal> (acesso em 10/09/2013)

¹⁸ Lei nº 15.931, de 20 de dezembro de 2013. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/Lei%20n%2015%20931_1388685420.pdf (acesso em 13/01/2014)

mudarem, mas que, por escala, possam induzir a presença de alguns serviços de apoio. Preferencialmente essas atividades devem ser intensivas no uso de mão de obra menos especializada, como telemarketing e serviços de back office.

Segundo Maciel, para criar um ambiente que induza o desenvolvimento local da Zona Leste, primeiro é necessário criar oportunidades de empregos formais na região, reduzindo o número e o tempo médio de viagens pendulares diárias da população rumo ao centro expandido da cidade, e aumentando a qualidade de vida dos residentes. Depois, é preciso transformar a região na direção de oportunidades ligadas aos segmentos inovadores e criativos da cadeia produtiva. Ou seja, após a criação de empregos na região, é necessário que se invista na transformação econômica e estrutural para que haja uma indução espontânea da atividade econômica local.

Assim, além da isenção de impostos, está previsto no novo Plano Diretor o incentivo à construção e à criação de infraestrutura de transportes, com ampliação de terminais de ônibus, construção de corredores de ônibus e obras rodoviárias e ciclovias.

E para ajudar as empresas que se instalarão no local, a Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, os Centros de Apoio ao Trabalho (CATs) e as Subprefeituras também oferecem auxílio à empresa na contratação da mão de obra local.

Na área educacional, a prefeitura espera atrair ao menos cinco unidades educacionais públicas, que serão instaladas na região, como o campus leste da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), a Faculdade de Tecnologia do Estado (Fatec) de Itaquera e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) em São Miguel. O oferecimento de cursos técnico, técnico integrado com ensino médio, tecnológico, bacharelado, licenciatura e ensino à distância.

Com isso, espera-se iniciar um processo de elevação continuada da escolaridade da população da Zona Leste, um fator relevante para a redução das desigualdades de renda no médio prazo. A oferta de mão de obra qualificada e escolarizada se mostra como um dos principais ativos de uma região para atração e desenvolvimento de atividades econômicas de maior geração de valor e dinamismo em termos de crescimento.

E, apesar de todos esses problemas, a região reúne uma série de elementos capazes de favorecer a permanência e a atração de atividades produtivas, bem como de moradores e usuários.

Para começar, a Zona Leste está conectada às principais rodovias do país, tais como a Presidente Dutra e Ayrton Senna, que levam ao estado do Rio de Janeiro, Fernão Dias, levando a Minas Gerais, o Rodoanel e a Avenida Jacu Pêssego, principal acesso entre o Aeroporto de Guarulhos e o Porto de Santos, favorecendo o escoamento do produto e a logística de empresas.

Além disso, como dito anteriormente, a região é abundante em mão de obra. E sabe-se hoje que, ao recrutarem funcionários, as empresas crescentemente atentam para fatores locais. Trabalhadores que habitam a uma longa distância de seus locais de trabalho (ou que experimentam condições precárias de transporte) redundam em custos indiretos mais elevados, têm maior probabilidade de descumprirem horários e presumivelmente se apresentam mais desgastados para o trabalho, sendo menos produtivos. Uma empresa que se instale na região terá a oportunidade de contratar mão de obra local e terá menos custos com a locomoção dos empregados, que estarão mais bem dispostos e produtivos.

O Programa de Incentivos Fiscais parece ter começado com bons resultados. Até setembro de 2014, de acordo com a Secretaria de Finanças, já havia gerado mais de 6 mil empregos na região com seis empresas que aderiram à iniciativa. Uma das empresas beneficiadas foi a Flex Contact Center, uma empresa de televendas, teleatendimento e cobrança, que se instalou em São Mateus, criando 3 mil novos postos de trabalho.

Segundo a própria empresa, por meio da SP Negócios, ela recebeu apoio na busca das melhores oportunidades imobiliárias na região e na capacitação de mão de obra em parceria com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). A Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, os Centros de Apoio ao Trabalho (CATs) e as Subprefeituras também ofereceram auxílio à empresa para contratar de mão de obra local. Já a SPTrans e a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) também contribuíram com o transporte dos novos funcionários da empresa, readequando linhas de ônibus para a nova realidade do local e instalando uma ciclovia no bairro¹⁹.

Em maio de 2015, a rede de hotéis Accor e a Setin Incorporadora lançaram o Ibis Tatuapé, o primeiro empreendimento da marca na Zona Leste. O projeto, que está previsto para ficar pronto em 2018, terá 271 unidades de habitação. Todos os quartos já estão à venda, sob o modelo de condo-hotel, no qual o investidor adquire a propriedade do imóvel, recebendo uma

¹⁹ Informações obtidas em site especializado de Call Center: <http://www.callcenter.inf.br/outsourcing/55557/flex-inaugura-site-na-zl-de-sao-paulo/Ler.aspx> (acesso em 01/11/2013)

receita recorrente baseada na média mensal de hospedagens intermediadas pela Accor²⁰. Ainda não há uma previsão oficial da estimativa de empregos que serão gerados na região por esse investimento.

Segundo a Secretaria de Finanças da capital, diversas outras empresas estão em processo avançado de análise e busca por terrenos na região, entre elas um shopping e uma universidade, que deverão gerar ainda mais 17 mil postos de trabalho até o fim de 2015.²¹

Entretanto, falta ao sistema de incentivo a transparência de informações sobre custo-benefício, objetivos alcançados, empresas beneficiadas e perspectivas futuras, dado que essas informações são essenciais para o confronto entre os argumentos pró e contra a concessão de incentivos fiscais e para a decisão futura de manter ou não a política de governo. Principalmente para que, após as eleições de 2016 e independentemente do candidato eleito, a política seja mantida ou reformulada de forma a transformar o território de “dormitório de trabalhadores” em um local de trabalho, entretenimento e moradia.

²⁰ Informação disponível em: <http://jcorreio.com.br/site/noticia/726/setin-e-accor-lancam-o-primeiro-ibis-em-tatuape> (Acesso em 15/05/2015)

²¹ Dados obtidos da Secretaria de Finanças de São Paulo em 18 de setembro de 2013, durante um evento em que a Secretaria apresentou as conquistas já obtidas com a Lei.

Conclusão

Conclui-se que, mesmo com todos os diferentes mecanismos de desenvolvimento regional existentes, a melhor política é aquela que não depende de um único instrumento, utilizando-se de diversos mecanismos para promover um desenvolvimento sustentável. Como a criação de Polos de Inovação Regional utilizando-se de incentivos fiscais para atrair empresas, ou o incentivo à economia criativa pelo microcrédito, ou o uso de Fundos de Desenvolvimento com o objetivo de criar um Polo de Inovação.

Assim, independentemente da política de desenvolvimento escolhida pelo ente público, ela precisará combinar diferentes instrumentos para que seja bem sucedida. Mais do que isso, o governo deve estabelecer metas objetivas de acordo com a estratégia de desenvolvimento local, a qual deve seguir critérios ligados às necessidades de desenvolvimento do território escolhido, como aumento da densidade industrial, geração de emprego ou a criação de relações interempresariais, e às necessidades dos setores produtivos envolvidos.

No caso específico dos Incentivos Fiscais, que têm a função de sinalizar e dar vantagens às empresas que aceitem se instalar na região alvo de interesse do poder público, é necessário que haja outras medidas sendo implementadas em conjunto para que seja uma política eficaz. Pois não se pode esperar que a renúncia fiscal por si só seja condição suficiente para mudar o perfil econômico de uma localidade.

Os resultados mostram que a concessão de incentivos fiscais deve priorizar políticas combinadas, no lugar de se pensar em uma política linear para todas as regiões e setores. Deve também privilegiar o fortalecimento das vantagens locacionais e a consolidação da especialização produtiva da economia local, com o objetivo de criar um desenvolvimento a longo prazo e se tornar independente de políticas fiscais.

Frente aos efeitos positivos já observados nesse um ano e meio posterior à sanção da Lei que instituiu o Programa de Incentivo Fiscais para prestadores de serviços na Zona Leste, pode-se esperar que a região passe por um crescimento sustentável desde que o Poder Público continue a renovação e melhorias urbanísticas que vem realizando.

É necessário o investimento contínuo em capacitação e qualificação da população local e a correção de falhas estruturais da região para que haja uma transformação do território que crie

efeitos de encadeamentos entre as atividades de forma a permitir o desenvolvimento sustentável da Zona Leste.

Por fim, é necessário que o governo continue a implementar as medidas necessárias para a sustentação dos empreendimentos. Isto significa que o governo local deverá esforçar-se para providenciar marcos regulatórios adequados às novas realidades, construir uma rede de infraestrutura específica para permitir o fluxo de novos bens e serviços e reestruturar a rede de ensino, formação profissional e pesquisa para que a região possa criar seus próprios trabalhos, sem depender da atração de empresas e empregos.

Afinal de contas, não se pode avaliar uma política de incentivos somente pelo número de empresas que conseguiu atrair, mesmo que esse seja seu objetivo, mas, principalmente, pelas relações interempresariais, intraindustrial e intersetoriais que conseguiu induzir de forma a criar atividades enraizadas na região.

Bibliografia:

AFRICAN DEVELOPMENT FUND SERIES. **Achiving Development Results – The contribution of the African Development Fund.** Disponível em: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/AFDB%20results%20lowres031010.pdf> (Acesso em 18/04/2015)

AMARAL, Jair do. **Incentivo Fiscal como Instrumento de Desenvolvimento Local ou Regional.** Revista Desenbahia nº 12 / mar. 2010. Disponível em: http://www.desenbahia.ba.gov.br/uploads/2508201114531875_Cap1.pdf. (Acessado em 08/03/2015).

ANTUNES Jr., José Antonio Valle; LEIS, Rodrigo Pinto; MARCANTONIO, Maria Isabel Palmeiro. **O polo de inovação tecnológica da região norte do Rio Grande do Sul à luz dos sistemas regionais de inovação: sua evolução, aspectos facilitadores e limitadores.** Revista Brasileira de Inovação, Campinas, p.435-466, 2012. Disponível em: <http://ocs.ige.unicamp.br/ojs/rbi/article/view/481/354> (acesso em 24/05/2015)

ANTUNES Jr., José Antonio Valle; LEIS, Rodrigo Pinto; MARCANTONIO, Maria Isabel Palmeiro. **Ser ou não Ser, um Sistema Regional de Inovação, eis a Questão - Um Estudo de Caso.** Congresso Latino-Iberoamericana de Gestão Tecnológica (ALTEC), 2013. Disponível em: http://www.altec2013.org/programme_pdf/1363.pdf (acesso em 26/05/2015)

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional.** Brasília. ISSN 1415-4765. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0630.pdf (acessado em 10/04/2015)

BARTIK, Timothy. **Solving the Problem of Economic Development Incentives.** Em Ann BARONE, Marcelo; LIMA, P; DANTAS, V; REZENDE, V; **Introdução ao Microcrédito.** Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

BIRCHALL, Johnston; KETILSON, Lou Hammond. **Resilience of Cooperative Business Model in Times of Crises.** International Labour Organization – Sustainable Enterprise Programme, 2009. Disponível em: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_108416.pdf (acessado em 11/04/2015).

BONDUKI, Nabil **O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido.** Estudos Avançados, vol 25, nº 71. São Paulo, 2011.

- BUSS, Terry F. **The Effect of State Tax Incentives on Economic Growth and Firm Location Decisions: An Overview of the Literature.** Disponível em: <http://edq.sagepub.com/content/15/1/90.short> (acessado em: 28/05/2014)
- CARDOSO, Rachel. **Paulistano (In)Satisfeito.** Revista Conselhos. Fecomércio. Abril/maio 2015. Disponível em: <http://www.fecomercio.com.br/CMS-Site/Files/Uploads/5/2015-05-13/13344.pdf> (acesso em 03/05/2015)
- COMIN, Alvaro A; SOMEKH, Nadia. Coordenadores. **Caminhos para o Centro: Estratégias de Desenvolvimento para a Região Central de São Paulo.** Empresa Municipal de Urbanização – EMURB. 2004
- DOXSEY, Jaime Roy; RIZ, Joelma de. **Metodologia da Pesquisa Científica.** Escola Superior Aberta do Brasil, 2003. Mimeo.
- EL PAÍS. **Viaje al Milagro Cultural Islandés.** Março de 2013. Disponível em: http://cultura.elpais.com/cultura/2013/03/02/actualidad/1362234273_153861.html (acessado em 09/10/2014)
- FERRAZ, João Carlos et al. **Made in Brazil.** Desafios competitivos para a indústria. Rio de Janeiro: Campus. 1995.
- FIPE. **Avaliação do PROGER: Resultados e Perspectivas.** São Paulo, 2012. Disponível em: [ftp://ftptdp.mte.gov.br/pub/proger/AVALIACAO_EXTERNA_DO_PROGER_FIPE_RESULTADOS E PERSPECTIVAS.pdf](ftp://ftptdp.mte.gov.br/pub/proger/AVALIACAO_EXTERNA_DO_PROGER_FIPE_RESULTADOS_E_PERSPECTIVAS.pdf). Acesso em 13/04/2015
- FLORIDA, Richard. **The Uselessness of Economic Development Incentives.** The Atlantic City. 2012. Disponível em: <http://www.citylab.com/work/2012/12/uselessness-economic-development-incentives/4081/> (acessado em 09/06/2014)
- FORBES, Jennifer. **Using Economic Development Programs as tools for Urban Revitalization: A Comparison of Empowerment Zones and New Markets Tax Credits.** 2005
- GABE, Todd M.; KRAYBILL, David S. **The Effects of States Economic Development Incentives on Employment Growth of Establishments.** Journal of Regional Science, vol. 42, nº 4. 2002. Páginas 703-730. Disponível em: <http://agoregon.org/files/gabe%20and%20kraybill%20in%20jrs.pdf> (acessado em 10/06/2014)
- GARCIA-MILÀ, Teresa; MCGUIRE, Therese J. **Tax Incentives and The City.** Preparado para a Brookings-Wharton Conference on Urban Affairs, em Washington, DC, em 25 e 26 de Outubro de 2001.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1993

KHANDKER, Shahid. **Does Micro-Finance Benefit the Poor? Evidence from Bangladesh**. Manila: World Bank/Asia and Pacific Forum on Poverty, 2001

KENYON, Daphne A.; KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. **Economie internationale**. Bruxelles, BE: De Boeck Université, 1994

LANGLEY, Adam H.; PAQUIN, Bethany P.. **Rethinking Property Tax Incentives for Business**. Policy Focus Report. Junho de 2012.

LUI, Ling. **Let the Music Play – How Iceland Rises from the Ashes of Banking Collapse**. C2Magazine, 2012. Disponível em: <http://www.c2magazine.mo/en/blogs-en/1070/>. (acessado em 19/03/2015).

MACIEL, Vladimir F. **Considerações Sobre Economia Urbana e Desenvolvimento Local**.

MARKUSEN, Ann. **Human versus Physical Capital. Government's Role in Regional Development**. Disponível em: <http://www.hhh.umn.edu/projects/prie/pdf/160HumanvsPhysical.pdf> (acessado em 10/10/2014)

MARKUSEN, Ann ed., **Reining in Competition for Capital**. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2007.

OSAYA, Mario. **Development-Brazil: Solidarity Economy Combats Exclusion**. Disponível em: <http://www.ipsnews.net/2008/01/development-brazil-solidarity-economy-combats-exclusion/> (acessado em 10/04/2015).

REIS, Ana Carla Fonseca (org.). **Economia criativa como estratégia de desenvolvimento**. São Paulo: Itaú Cultural, 2008. Disponível em: <http://cenpec.org.br/biblioteca/cultura/artigos-academicos-e-papers/economia-criativa-como-estrategia-de-desenvolvimento-uma-visao-dos-paises-em-desenvolvimento>. (acessado em 28/02/2015).

RIO GRANDE DO SUL. **Apresentação do Programa RS Tecnópole**. Secretaria da Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico, 2013. Disponível em: http://www.agdi.rs.gov.br/upload/1384964171_Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20SCIT%20-%20Programa%20Tecnopole.pdf (Acesso em 22/04/2015)

SANDRONI, Paulo. **Novo Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1994.

SEBRAE & SESCOOP – PE. Serviço Nacional de Aprendizado do Cooperativismo. **Estudo do perfil socioeconômico e gerencial das cooperativas de Pernambuco**. Recife: Sebrae, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. 2001. Companhia das Letras, 2010.

STORY, Louise. **As Companies seek Tax Deals, Governments pay High Price**. New York Times. 2012. Disponível em: http://www.nytimes.com/2012/12/02/us/how-local-taxpayers-bankroll-corporations.html?_r=0 (acessado em 09/06/2014)

UNCTAD. **Relatório de Economia Criativa**. Brasília: Unctad, 2010. Disponível em: <http://www2.cultura.gov.br/economiacriativa/wp-content/uploads/2013/06/relatorioUNCTAD2010Port.pdf>. (Acessado em 19/02/2015)

UNESCO. **Políticas culturais para o desenvolvimento**. Brasília: Unesco Brasil, 2003. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001318/131873por.pdf>. (acessado em 15/03/2015)

WARNER, Mildred E.; ZHENG, Lingwen. **Business Incentive Adoption in the Recession**. Economic Development Quarterly, 2013. Disponível em: <http://s3.amazonaws.com/mildredwarner.org/attachments/000/000/314/original/9b30ac723cc25ca7b2f4da0e457ea623> (acessado em 30/09/2014)

WEISSBOURD, Robert; MURO, Mark. **Metropolitan Business Plans – A New Approach to Economic Growth**. Brookings Institution, 2011. Disponível em: http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2011/4/12%20metro%20business%20muro/1208_metro_summit_business_framing_paper.PDF (acessado em 09/10/2014).