

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E
CONTABILIDADE DE RIBEIRÃO PRETO
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

**DESENVOLVIMENTO LOCAL E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS:**

**Análise de Viabilidade para Construção de um Índice de
Desenvolvimento Local para o Município de São José do Rio Preto**

CLAUDIA MOREIRA BORGES

Orientador: Prof. Dr. Dante Pinheiro Martinelli

RIBEIRÃO PRETO
2007

Reitora da Universidade de São Paulo
Profa. Dra. Suely Vilela

Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto
Prof. Dr. Rudinei Toledo Junior

Chefe do Departamento de Administração
Prof. Dr. Marcio Mattos Borges de Oliveira

CLAUDIA MOREIRA BORGES

DESENVOLVIMENTO LOCAL E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS:

Análise de Viabilidade para Construção de um Índice de
Desenvolvimento Local para o Município de São José do Rio Preto

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Administração de Organizações.

Orientador: Prof. Dr. Dante Pinheiro Martinelli

RIBEIRÃO PRETO
2007

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTES
TRABALHOS, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETÔNICO, PARA FINS
DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

FICHA CATALOGRÁFICA

Borges, Cláudia Moreira

Desenvolvimento Local e Avaliação de Políticas Públicas:
análise da viabilidade para construção de um índice de
desenvolvimento local para o município de São José do Rio Preto,
2007.

216 p. : il. ; 30 cm

Dissertação de Mestrado, apresentada à Faculdade de
Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP –
Área de concentração: Desenvolvimento Local e Pequenas e
Médias Empresas.

Orientador: Martinelli, Dante Pinheiro.

1. Desenvolvimento Local. 2. Políticas Públicas. 3. Avaliação.
4. Minidistritos.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Claudia Moreira Borges

Desenvolvimento Local e Avaliação de Políticas
Públicas: análise da viabilidade para construção
de um índice de desenvolvimento local para o
município de São José do Rio Preto

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Administração de Organizações
da Faculdade de Economia, Administração e
Contabilidade de Ribeirão Preto da
Universidade de São Paulo para obtenção do
título de mestre.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Dante Pinheiro Martinelli

Instituição: Universidade de São Paulo

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Dedico este trabalho à minha família, ao meu querido pai *in memoriam* e ao Jeovan

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelo dom da Vida.

À minha querida família, minha mãe Doracy, meus irmãos Wânia e Wilson, que por muitos momentos souberam entender minha ausência em momentos importantes. À eles que em momentos de dificuldades, foram meus inspiradores e consoladores. Em especial a minha querida mãezinha, que sempre batalhou para ver seus filhos felizes.

Ao meu querido pai, que já não esta junto, mas que sempre me inspirou a lutar e ser uma pessoa melhor. Agradeço todos os ensinamentos e pela lição de vida deixada.

Ao meu amigo e companheiro, Jeovan sempre presente, de corpo alma e coração.

Ao meu orientador Dante Pinheiro Martinelli pela atenção, confiança e ajuda. Além de orientador, um do coração, que se preocupa com todos como um paião... Além de orientador, um amigo! Amigo para sempre!!!

Aos professores membros da banca e a todos os demais professores do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

Aos colegas do Grupo de Sistemas pelos incentivos e sugestões.

Ao amigo José Carlos Gomes pelos ensinamentos, inspiração e preocupação com a *res pública*.

Agradecimento especial a equipe da Secretaria de Planejamento de São José do Rio Preto, na pessoa do Prof. Orlando Bolçone, por terem me recebido de braços abertos, me ajudando em todos os momentos. Ao querido professor que ao longo desses anos, uma “pessoa pública” no sentido literal do contexto, preocupando-se com as questões que envolvem o desenvolvimento da sociedade rio-pretense.

À turma do cafezinho, das discussões filosóficas e dos assuntos aleatórios.

Aos meus novos e eternos amigos: Paulo, Carol e Akira, pelas conversas de bar, as ajudas inestimáveis e pagas somente em outra vida. Aos amigos Thiago, Pedrão, Charles, Dennys e Julio Cunha, que sempre estiveram por perto, num gesto, palavra ou ação. A todos os amigos da FEA-RP, especialmente da sala 58. Um carinho especial aos amigos Luciano, Leandro e Amanda, nas viagens de van e encontros de amizade.

Um carinho especial aos funcionários da FEA-RP.

À FAPESP pela bolsa de Mestrado concedida e pelo apoio financeiro.

E por fim, a todos que participaram, contribuíram para a realização deste trabalho, o meu muitíssimo obrigada.

“eu fiz em casa, mas sei que não é minha”
Egberto Gismonti

RESUMO

BORGES, CLAUDIA MOREIRA, **Desenvolvimento Local e Avaliação de Políticas Públicas**: análise de viabilidade para construção de um índice de desenvolvimento local para o município de São José do Rio Preto. 2007. 216 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2007.

O objetivo deste trabalho é analisar os impactos gerados pelo Programa dos Minidistritos Industriais e de Serviços, implantado em São José do Rio Preto, com a construção de um ferramental quantitativo para verificar as influências no desenvolvimento local. Para realização deste estudo, foram delineadas etapas de pesquisa qualitativa e documental, orientadas por Gil (2002) entre outros autores, e uma etapa quantitativa de acordo com Hair *et al* (2005a). Na etapa qualitativa o programa dos minidistritos foi analisado a partir de uma visão histórica e identificados as principais repercussões, atores e incentivos dados para o município de Rio Preto. Por meio da análise, e outros modelos construídos, foi desenhado o modelo de desenvolvimento local baseado no Programa dos Minidistritos Industriais e de Serviços, intitulado Modelo de Desenvolvimento Integrado Local Industrial (DILI). Na etapa quantitativa foram aplicados testes de agrupamento e discriminante e utilizados dados por setores censitários disponibilizados pelo IBGE. Os setores foram classificados com o auxílio do teste de agrupamento e foi gerada uma função que possibilita verificar as diferenças de desenvolvimento entre as regiões que possuem minidistritos e as que não possuem. Os resultados obtidos demonstram que os setores onde estão localizados os minidistritos são os mais carentes de renda e educação e possuem maior aglomeração populacional, em consequência da quantidade de minidistritos.

Palavras-chave: 1. Desenvolvimento Local; 2. Políticas Públicas; 3. Avaliação; 4. Minidistritos

ABSTRACT

BORGES, CLAUDIA MOREIRA, Local Development and Public Politics Evaluation: Analysis of the viability of creation of an index of local development for the city of São José do Rio Preto. 2007. 216pp. Dissertation (Master's Degree) – Economy, Business and Accountability College of Ribeirão Preto, University of São Paulo, Ribeirão Preto, 2007.

This work has the objective of analyse the impacts generated by Industrial and Services Mini-districts, implanted in São José do Rio Preto, with the the construction of a quantitative tool to verify the influences in the local development. In order to reach this objective, there were delineated stages of research: qualitative and documental, both oriented by Gil (2002) among others, and quantitative, according to Hair *et al.* (2005). In the qualitative stage, the program of Mini-districts was analysed under a historical view and the main repercussions, actors and incentive data were identified for the city of São José do Rio Preto. Through the analysis and other built models, the local development model was created based on the Program of Industrial and Services Mini-districts, entitled Local-Industrial Integrated Development Model (LIID). In the quantitative stage there were applied grouping and discriminant tests and the sector census data disponsible by the IBGE. The sectors were classified in *clusters* with the help of the grouping test. It was generated a function which enables to verify the developmental differences between the regions have and the ones that have not mini-districts. The results reveal that the sectors where the mini-districts are located are the ones that lack in high output and education, and are also the most populous ones, being this last encouraged by the Mini-districts.

Key words: 1. Local Development; 2. Public Politics; 3. Evaluation; 4. Mini-districts.

SUMÁRIO

RESUMO.....	VIII
LISTA DE FIGURAS.....	XII
LISTAS DE QUADROS	XIII
LISTA DE SIGLAS	XIV
<hr/>	
1. INTRODUÇÃO	15
1.1 OBJETIVOS	19
1.2 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	20
<hr/>	
2. DESENVOLVIMENTO LOCAL: CONCEPÇÕES E DIMENSÕES.....	22
2.1 Visão Histórica do Desenvolvimento	24
2.2 O Recorte do Local para o Estudo do Desenvolvimento.....	27
2.3 O Desenvolvimento a Nível Local	29
2.4 Desenvolvimento Local: um conceito?.....	33
2.4.1 Teoria e Proposições do Desenvolvimento Endógeno	42
2.5 Integração, Dimensões e Equilíbrio das Ações para o Desenvolvimento Local.....	49
2.6 Considerações	54
<hr/>	
3. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, AVALIAÇÕES E METODOLOGIAS	58
3.1 Avaliação de Políticas Públicas: Conceitos e Implicações	58
3.1.1 Tipos de Avaliação	64
3.1.2 Avaliação em Políticas de Desenvolvimento Local	69
3.1.3 Avaliação de Impacto	73
3.2 Utilização de Indicadores em Avaliação de Políticas Públicas.....	80
3.2.1 Escolhas de Indicadores para Políticas Públicas em Desenvolvimento Local	84
3.2.2 Indicadores de Desenvolvimento Internacionais	86
3.2.3 Indicadores de Desenvolvimento Elaborados no Brasil	91
<hr/>	
4. SÃO JOSÉ DO RIO PRETO E O PROGRAMA DOS MINIDISTRITOS INDUSTRIAIS E DE SERVIÇOS	96
4.1 Caracterização do Município	96
4.1.1 O Programa dos Minidistritos Industriais e de Serviços.....	102
4.2 Considerações	113
<hr/>	
5. ANÁLISE METODOLÓGICA	115
5.1 ETAPA 1 – Pesquisa Bibliográfica	117
5.2 ETAPA 2 – Pesquisa Qualitativa: análise documental e entrevista.....	117
5.3 ETAPA 3 – Pesquisa Quantitativa.....	121
<hr/>	
6. RESULTADOS	131
6.1 A Evolução e Impactos da Política de Desenvolvimento Local em São José do Rio Preto.....	132
6.2. Versão do Modelo de Desenvolvimento Local	142
6.2.1 O modelo de Desenvolvimento Local de São José do Rio Preto.....	143
6.3. Análise Quantitativa.....	152

6.3.1 Análise de Aglomerado	154
6.3.2 Análise Discriminante.....	170
6.3.2 Análise dos Dados	175
6.3.3 Conclusão.....	184
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	187
7.1 Limitações da Pesquisa e Proposições para Novos Estudos	193
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	195
APÊNDICES.....	210

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 Estrutura geral do trabalho	21
Figura 2.1 Planos da manifestação da endogeneidade	32
Figura 2.2 Mudança tecnológica, globalização e ajuste produtivo.....	37
Figura 2.3 Relação entre a estratégia de desenvolvimento e as dimensões.....	52
Figura 3.1 Marco de referência para análise de políticas	68
Figura 3.2 Diferentes níveis de evolução	71
Figura 3.3 Lacunas na análise de impacto	78
Figura 3.4 Dificuldades na análise de impacto.....	78
Figura 3.5 Representação a partir de análise de documentos	85
Figura 3.6 Representação dos indicadores utilizados para o cálculo do IDH	90
Figura 4.1 Mapa da localização dos distritos e dos minidistritos.....	111
Figura 5.1 Apresentação dos procedimentos metodológicos	117
Figura 6.1 Modelo de desenvolvimento integrado local industrial	148
Figura 6.2 Representação da evolução do do programa dos minidistritos industriais e de serviços em São José do Rio Preto	151
Figura 6.3 Box Plot faixa de renda	162
Figura 6.4. Box Plot de escolaridade.....	163
Figura 6.5 Box Plot do rendimento das mulheres e população jovem	164
Figura 6.6 Box Plot da densidade habitacional e domicílio quitados.....	165
Figura 6.7 Box Plot dos serviços públicos oferecidos.....	166
Figura 6.8 Mapa de localização dos setores e <i>clusters</i> gerados.....	169
Figura 6.9 Dados médios das faixas salariais em cada <i>cluster</i> gerado	176
Figura 6.10 Dados médios da proporção do rendimento das mulheres e população de 22 a 44 anos em cada <i>cluster</i> gerado	177
Figura 6.11 Dados médios do nível educacional em cada <i>cluster</i> gerado.....	178
Figura 6.12 Dados médios da densidade habitacional e domicílios quitados em cada <i>cluster</i> gerado	179
Figura 6.13 Dados médios de serviços oferecidos em cada <i>cluster</i> gerado.	179

LISTAS DE QUADROS

Quadro 2.1. Síntese dos principais paradigmas do desenvolvimento após 1950.....	25
Quadro 2.2. Diferenças entre os enfoques do desenvolvimento	31
Quadro 3.1 Classificações de avaliação, análise de políticas.....	65
Quadro 3.2. Foco das pesquisas avaliativas em políticas públicas	66
Quadro 3.3 Avaliação dos indicadores às propriedades desejáveis.	82
Quadro 3.4. Indicadores para medir o desenvolvimento elaborados internacionalmente, por dimensão.....	88
Quadro 3.5 Aspectos do IDH	91
Quadro 4.1. Faixas etárias e condições escolares em São José do Rio Preto.....	99
Quadro 4.2. Critérios adotados para a localização dos Minidistritos Industriais em São José do Rio Preto.....	113
Quadro 5.1 Resumo da etapa 2 – Pesquisa documental e dados secundários.....	121
Quadro 5.2 Resumo da etapa 3 – Pesquisa quantitativa.....	129
Quadro 5.3 Objetivos, etapas pergunta de pesquisa e técnicas de análise.	130
Quadro 6.1. Principais Funções da Incubadora de São José do Rio Preto.....	137
Quadro 6.2 Variáveis consideradas na aplicação da análise de aglomerado	155
Quadro 6.3 Critérios de classificação.....	167
Quadro 6.4 Notas ponderadas aos <i>clusters</i>	168

LISTA DE SIGLAS

ACIRP – Associação Comercial e Industrial de Rio Preto
APETI - Associação das Pequenas Empresas de Tecnologia de Informação
CEAGESP - Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo
CIE - Centro Incubador de Empresas de São José do Rio Preto
CTRP - Centro de Tecnologia de Rio Preto
DILI – Desenvolvimento Integrado Local Industrial
DL – Desenvolvimento Local
FAPERP - Fundação de Amparo a Pesquisa de Rio Preto
FATEC - Faculdade de Tecnologia de São Paulo
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU - Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PIB – Produto Interno Bruto
RA - Região Administrativa
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SJRP – São José do Rio Preto
SPPT - Sistema Paulista de Parques Tecnológicos
UNESP – Universidade Estadual de São Paulo
UNORP – Centro Universitário do Norte Paulista

1

INTRODUÇÃO

1. INTRODUÇÃO

A busca de novas alternativas para a crise dos modelos de desenvolvimento vem despertar para o estudo de novos arranjos, ou seja, projetos implantados pelos governos locais. No Brasil, a partir da Constituição de 1988, os mesmos passaram a deter maior gerenciamento de seus recursos para incentivar o desenvolvimento socioeconômico local. Essas políticas vêm sendo avaliadas e debatidas (ROLNIK; NAKANO, 2001), já que muitas se apresentam como projetos inovadores e encorajados por meio de parcerias envolvendo diversos atores sociais onde acaba auxiliando, assim, para que haja um maior comprometimento junto à proposta, possibilitando sua continuidade (CHIASSON, 2003).

Mas as propostas de desenvolvimento local devem contemplar políticas com uma visão mais ampliada do conceito, levando em conta “[...] a observação de trajetórias vitoriosas de construção de estratégias adaptativas e de resistência no plano local” pois “[...] aparece um vetor de formulação de novas referências de construção para políticas” (BOCAYUVA, 2001, p. 46). A busca por um modelo “ideal” que represente as necessidades de direcionamento das ações para tal intuito esbarra nas diferenças entre as localidades e permitindo afirmar que modelos de sucesso em determinados locais, podem não ser bem sucedidos em outros, principalmente quando o planejamento de políticas públicas não considera as desigualdades existentes no próprio local (SANTOS, 1985).

Por isso, quando se analisam experiências de políticas públicas em desenvolvimento local é necessário entender o processo histórico, como foram concebidas, as desigualdades enfrentadas, para que os problemas sejam visualizados como um todo, de forma global e microlocalizada. Dessa forma, é relevante que políticas e indicadores possam ser desenvolvidos levando-se em conta análises que contemplem as diferenças das localidades como contribuições para minimizar desigualdades (CAMAROTTI, 2004)

Como a medição é parte inerente no processo de gestão e importante para incentivar programas de desenvolvimento, e ainda avaliar seu desempenho, a utilização de indicadores, nesse caso, é essencial para tornar viáveis programas que não são claramente compreendidos e avaliar a extensão de problemas considerados, assim como de suas repercussões (JANNUZZI, 2001).

No campo de práticas públicas, a noção de fragmentação e a importância em se planejar e realizar projetos/programas que sejam integrados remetem à preocupação sistêmica com o próprio cidadão. A criação de uma vontade política consensuada entre os governantes e a população, por meio de projetos que sejam direcionados a atender necessidades locais, um consenso teórico-metodológico, político e assistencial, contempla a sistemicidade e as experiências de sucesso já realizadas. Essa construção conjunta auxilia a criação de parâmetros mais gerais de orientação, reflexão e para a avaliação do trabalho, acima das veleidades, particularidades e dificuldades existente no contexto público.

Para isso, a avaliação de projetos públicos é relevante para conciliar o arcabouço metodológico inicial que deu origem ao projeto (*ex-ante*) e analisar os resultados ou impactos surgidos com a implantação deste (*ex-post*). As dificuldades metodológicas como apontar os resultados obtidos, o descuido no processo de criação dos projetos avaliáveis, a falta de vontade política intensificam a tradição brasileira em não avaliar, tornando pobres os estudos de avaliação da efetividade das políticas (ARRETCHE, 1998; ENGESTROM *et al*, 1991 *apud* ROESCH, 2002).

O objetivo deste trabalho é analisar os impactos gerados pelo Programa dos Minidistritos Industriais e de Serviços, implantado em São José do Rio Preto e sua contribuição para indução do desenvolvimento local. A proposta aqui apresentada foca a avaliação de impacto com o intuito de contribuir com um ferramental quantitativo, para acompanhamento de seus impactos na cidade.

O município de São José do Rio Preto, localizado no estado de São Paulo, foi fundado em 1852, estabelecido em uma área de 434,10 Km², sendo a área urbana equivalente a 22.3% da área total, o município possui uma localização privilegiada. Sua influência na 8ª Região Administrativa intensifica sua natureza econômica, apontando um crescimento substancial nos últimos anos. A cidade obteve um acentuado crescimento populacional a partir da década de 70 e em 2000 contabilizava 28% da população na região administrativa onde está localizada. Com altas taxas de migração, em comparação com a região e o estado, Rio Preto apresenta ampla rede viária, pólo regional de comércio e prestação de serviço, atividades altamente especializadas (AZEVEDO, 2004), fortalecendo seus laços comerciais com os municípios vizinhos e ampliando suas relações com outras regiões, dentro e fora do estado.

O alto crescimento populacional do município trouxe para a administração local dois grandes desafios: por um lado, acomodar a crescente população em condições satisfatórias, por outro, oferecer emprego e renda para essa população. Buscando uma alternativa quanto às políticas já praticadas: a dos distritos industriais. Ao invés disso, a idéia foi estimular a criação de micro e pequenas empresas, com o Programa de Minidistritos Industriais e de Serviços.

Esse programa, constituído ao longo dos últimos 20 anos, apresenta-se como uma política de desenvolvimento local já consolidada e seus objetivos privilegiam não só a vertente econômica, mas também a social e ambiental, que conjuntamente influenciaram na geração de alta capacidade de indução do capital social institucional quanto à dimensão autonomia, constatado por Ortolani (2005).

Com isso, o estudo do Programa dos Minidistritos Industriais e de Serviços busca reunir, analisar e interpretar informações contidas na literatura e nas investigações e coletas de informações e dados do município de SJRP por meio do impacto que essa política causou,

possibilitando a construção de seu modelo de política de desenvolvimento local, fazendo com que suas experiências e trajetórias sejam conhecidas e utilizadas para a concepção de outras políticas de incentivo ao desenvolvimento.

A escolha desse município e do programa, que vai além da *performace* e continuidade, possibilita uma análise histórica de suas influências, impactos e evolução, assim como, uma base de dados consolidada e disponível, com indicadores municipais nas áreas demográficas, social, econômica, financeira e de infra-estrutura urbana.

Partindo dessas considerações teóricas e justificativas, de que o desenvolvimento é endógeno e depende das estruturas e potencialidades de cada região e de que existem dificuldades no processo de verificação de efetividade de programas públicos, principalmente aqueles direcionados para impulsionar o desenvolvimento, questiona-se como os efeitos gerados por políticas públicas podem incentivar o desenvolvimento local.

Como problema de pesquisa, a mesma deve ser passível de tratamento científico e ser formulada em forma de pergunta. Dessa forma, a pergunta que orienta essa etapa é:

Os impactos gerados nas regiões onde foram implantados os minidistritos industriais em São José do Rio Preto podem influenciar o desenvolvimento local?

1.1 OBJETIVOS

O objetivo deste trabalho é analisar os impactos gerados pela implantação do Programa dos Minidistritos Industriais de São José do Rio Preto, por meio de um ferramental quantitativo, e verificar sua influência no desenvolvimento local do município.

Para alcançar este objetivo, os seguintes objetivos específicos serão seguidos:

- Identificar as principais atividades, estruturas e forma de apontar a evolução inerentes ao processo de avaliação de políticas de desenvolvimento local;
- Elaborar uma abordagem representativa sistêmica do programa em estudo;

- Analisar os procedimentos para aplicação do ferramental de avaliação de impacto de políticas públicas para um município em forma de índice;
- Analisar como uma política pública pode auxiliar o desenvolvimento local de um município.

1.2 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Para a realização deste trabalho, é necessário uma estruturação teórica, com o levantamento do estado da arte das principais concepções que envolvem o desenvolvimento local, bem como das metodologias de avaliação de políticas públicas, com foco em avaliação de impacto.

No Capítulo 2 serão apresentadas as discussões que permeiam o assunto desenvolvimento e desenvolvimento local. Serão apresentadas as principais características que compõem o arcabouço teórico desses termos.

No Capítulo 3 será abordado o conceito de avaliação de políticas públicas, suas principais correntes e, em seguida, quais as principais metodologias para serem aplicadas com o foco na avaliação de impacto. Apresenta-se também nesse capítulo a utilização de indicadores em avaliações e a criação de diversos índices para medição de desenvolvimento, assim como do desenvolvimento local.

No Capítulo 4 serão expostas as características do município de São José do Rio Preto, em que se procurou organizar um conjunto de informações que possibilitasse uma análise do processo de crescimento e desenvolvimento do município no período mais recente. Acrescenta-se a esse capítulo, a apresentação do Programa dos Minidistritos Industriais e de Serviços implantado na década de 80, como foi concebido, critérios de localização, bem como seus objetivos.

O Capítulo 5 conta com a descrição dos procedimentos metodológicos, com a definição dos termos em análise, tipo de pesquisa, métodos utilizados, formas de análise e etapas que foram seguidas para execução do trabalho, assim como, do próximo capítulo.

A análise e os resultados são apreciados no Capítulo 6, com análise histórica do programa, a apresentação do modelo construído com base nisso, e a parte quantitativa do estudo, em que foi gerado um instrumental quantitativo, em forma de índice, para medir os impactos causados por essa política.

As conclusões, considerações finais e norteamento para futuras pesquisas estão logo em seguida, juntamente com as referências bibliográficas utilizadas, assim como os apêndices. A seguir é apresentada uma figura que mostra o esquema geral do trabalho desenvolvido.

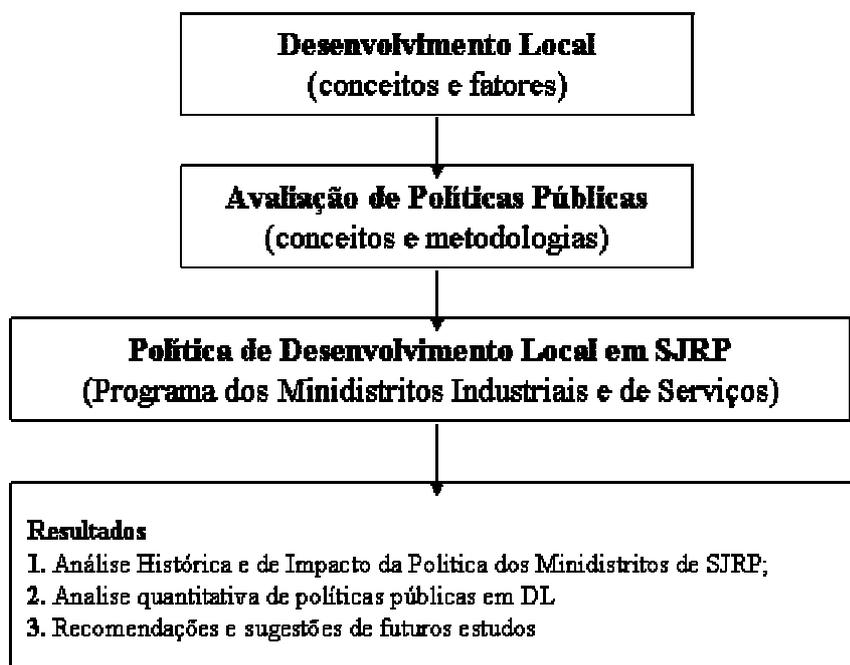


Figura 1.1 Estrutura geral do trabalho

Fonte: Elaborada pela autora

DESENVOLVIMENTO LOCAL

CONCEPÇÕES E DIMENSÕES

2. DESENVOLVIMENTO LOCAL: CONCEPÇÕES E DIMENSÕES

“A abstração não é um retorno do pensamento a ele mesmo para apreender sua própria essência (o sujeito racional), é uma ‘démarche’ exclusivamente experimental de investigação do concreto (as relações sociais historicamente determinadas). Daí decorre que os conceitos não são introduzidos de uma vez por todas a um nível dado de abstração. Eles são transformados pelo vai e vem que constitui a passagem do abstrato ao concreto no interior da teoria. Esta última nunca é elaborada totalmente, ela é sempre devenir.”

Michel Aglietta
Régulation et Crises du Capitalisme

Neste capítulo, serão apresentadas diversas concepções que norteiam as discussões do termo desenvolvimento local. Vários pesquisadores inserem uma nova maneira de pensar o desenvolvimento, que vai além da acumulação de riqueza e crescimento, assim como a introdução do desenvolvimento a nível local.

Juntamente com uma visão do caráter endógeno do desenvolvimento, mostra-se, numa visão histórica, o surgimento, as linhas de investigações e as características levantadas por diversos autores a respeito do desenvolvimento local. A idéia central de toda discussão norteia que o novo paradigma do desenvolvimento é aproveitar os sistemas produtivos para o crescimento, transformando o potencial de desenvolvimento dos territórios por meio da atuação das empresas, assim como, dos agentes governamentais com o controle da sociedade local (ZABATA *et al.*, 2001).

O desenvolvimento local, além de favorecer os aspectos produtivos, cogita a inserção de diferentes dimensões, e muitas vezes alavancado por políticas públicas criadas pelos municípios. O desenvolvimento, visto como um processo sistêmico (BOISIER, 2003), exige dos governos locais maior flexibilidade e a presença de uma nova gestão pública, como será melhor explorado no capítulo 3.

2.1 Visão Histórica do Desenvolvimento

Ao longo dos anos, o termo desenvolvimento sofreu diversas interpretações e conceituações. Em sua origem, o termo significa “descoberta, revelação” ou até mesmo esclarecer uma mudança que ocorre de modo seqüencial, ordenado e intermediado por estágios bem definidos (início e término), de forma que sua ordem se altere conforme o tempo. Houve um considerável avanço na teoria econômica no que envolve o desenvolvimento da economia, assim como metodologias para mensurar as transformações socioeconômicas. Na década de 40, o desenvolvimento resumia-se ao processo de ocidentalização, mas questionado, despertando para várias reflexões como: o estudo das desigualdades existentes entre países ricos e pobres, as desfigurações do modelo ocasionadas por depressões cíclicas, guerras destrutivas, instabilidades políticas, intolerância religiosa e perseguições racionais (CAIDEN; CARAVANTES, 1988).

Nos últimos 50 anos o conceito de desenvolvimento teve uma salutar evolução, era comparado com o elementar conceito de crescimento, intangível o primeiro, e material o segundo. Com considerações e novas linhas que colocam o desenvolvimento em um patamar mais amplo que a economia, com uma visão mais subjetiva, intangível, sistêmica, cultural complexa (BOISIER, 2003), entre outras características que dão idéia de um desenvolvimento mais societal.

Ao longo dos anos, novos paradigmas foram incorporados devido à insatisfação quanto aos resultados das políticas, procedimentos adotados com as estratégicas anteriores, e sempre houve uma preocupação quanto à busca pela otimização de recursos e ações que pudessem auxiliar o processo de desenvolvimento (SIEDENBERG, 2001).

Quadro 2.1. Síntese dos principais paradigmas do desenvolvimento após 1950

Estratégias básicas	Período	Principais elementos	Ênfase
Modernização	Década de 50	Industrialização, substituição das importações e fomento das exportações, revolução verde.	Setorial, econômica, orientada para o crescimento
Dissociação	Década de 60	Desenvolvimento do mercado interno, <i>self reliance</i> .	Política.
Equacionamento das necessidades básicas	Década de 70	Orientação para a miséria e grupos marginalizados específicos, participação.	Regional e social.
Ajuste estrutural	Década de 80	Desregulamentação, flexibilização, equacionamento da dívida, balanço e inflação internos.	Econômica.
Desenvolvimento sustentável	Década de 90	Desenvolvimento socioeconômico participativo e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais.	Regional, ambiental e socioeconômica.
Governança global	Fim dos anos 90	Novas formas de regulação global, Conferências Mundiais.	Global, política.

Fonte: Adaptado de Coy (1998 *apud* SIEDENBERG, 2001).

Em meados dos anos 60, a concepção de que “crescimento econômico” é sinal de desenvolvimento, ou bem-estar da população foi questionada. Durante décadas, o Produto Interno Bruto (PIB) foi a medida corrente para avaliar o nível de desenvolvimento nos diversos países, assim como no Brasil. No que tange à economia brasileira, a falta de crescimento foi um dos problemas principais, acrescido ao aumento populacional. Em meados de 50 e 60, a falta de crescimento econômico era tido como falta de poupança, crescimento demográfico, qualificação de mão-de-obra, e a intervenção do Estado nessa época era fundamental para garantir o processo de crescimento. Na visão dos estruturalistas, na década de 60 e 70, havia uma crítica quanto à estratégia de desenvolvimento adotada, principalmente no que se refere ao ônus social e quanto à penetração de capital internacional, fazendo com que a concentração de renda se acentuasse cada vez mais.

Nos anos 80, os economistas alegavam que a causa da crise do país era justamente devido à intervenção do Estado na economia, assim como, as variáveis exógenas, como a crise do petróleo e as altas taxas de juros. A “desestatização” e o mercado livre, bem como o aumento das exportações, fariam com que o processo econômico pudesse tomar um novo rumo, para garantir o desenvolvimento do Brasil. Então, se passou a propor a retomada do desenvolvimento por meio de ampliação do mercado interno, juntamente com a distribuição

de renda. Nessa visão, o desenvolvimento pode ser entendido como um processo de transformação social, que tem como objetivo igualar as oportunidades, tanto sociais quanto políticas e econômicas. Nesse aspecto, a proposição de medidas para mensurar o desenvolvimento deve ir além do que somente o Produto Interno Bruto, no aspecto econômico, mas sim conciliar a utilização de indicadores que evidenciem as transformações em curso, ou seja, as mudanças sociais. As diversas metodologias, criadas em vários países¹, para quantificar o desenvolvimento mostraram a preocupação em direcionar o conceito para outras áreas, que não só a econômica.

O desenvolvimento deve dizer respeito ao povo e a seu bem-estar, ou seja, que as medidas devem incluir não só o crescimento, mas também sua dispersão, composição e sustentabilidade. A confiança no PIB como medida para avaliar o crescimento e conseqüentemente o desenvolvimento é limitador. O crescimento pode ser de boa ou má qualidade. Alguns processos/programas geram crescimento de baixa qualidade e não está associado ao bem-estar do ser humano (THOMAS *et al.*, 2002). Para se incluir a qualidade do crescimento em um critério de avaliação de desenvolvimento é necessário utilizar índices multidimensionais.

Para que haja desenvolvimento, então, os indivíduos devem ter como satisfazer suas necessidades. Isso implica em medir, por meio de indicadores, o acesso à educação, saúde, condições de moradia, água, entre outros. Assim, essa teoria leva a conclusões de que não há um único caminho para o desenvolvimento e sim alternativas diversas em termos de processos produtivos, tanto da economia quanto da sociedade. O trabalho elaborado a partir da comunidade, incentivando um desenvolvimento mais localizado, influencia para a dinamicidade do aprendizado dos atores envolvidos no processo (CHIASSON, 2003),

¹ Em 1971, na Inglaterra, publicava-se o primeiro volume do Social Trends; em 1973, na França com a publicação do Donnés Sociales; nos EUA, o Social Indicators e no Japão, o White Paper on Nationale Life.

arrastando assim novos conceitos e novas linhas de pensamento nessa área (VAZQUEZ-BARQUERO, 2001) principalmente no que se refere a pensar o desenvolvimento local.

O estudo do desenvolvimento local teve início nos anos 80, mas com maior espaço na década de 90, quando as políticas de descentralização cresceram e tiveram muitos impactos nas estratégias europeias, assim como, em países em desenvolvimento, principalmente na América Latina (VAZQUEZ-BARQUERO, 2001; LLORENS; ALBUQUERQUE; CASTILHO, 2002; TAPIA, 2005).

2.2 O Recorte do Local para o Estudo do Desenvolvimento

Considerar o local como ponto de partida para o estudo do desenvolvimento, requer não só fazer um recorte geográfico, mas considerá-lo com um caráter mais abrangente. Em meados de 1975, a Universidade de Dauphine, em Paris, realizava um congresso que, dois anos mais tarde, foi publicado com o título: *O objeto local* (BOURDIN, 2001).

Com o advento da globalização, questiona-se se é possível argumentar em favor do local frente aos impactos do global. Alguns autores defendem que, com a globalização, haverá o fim da geografia, e conseqüentemente uma anulação do espaço, enquanto singularidade. Outros, argumentam ao contrário, dizendo que na verdade haverá uma reafirmação do local, a importância da diferenciação entre os lugares (ALBAGLI, 1999). O importante para este trabalho é entender o local enquanto conceito, como ponto de partida para o estudo do desenvolvimento.

O local muitas vezes é identificado com o mesmo conceito de lugar. Giddens (1991, p. 26) conceitua lugar como sendo “[...] uma idéia de localidade, que se refere ao cenário físico da atividade social como situado geograficamente”.

Historicamente, vários autores colocam o processo de descentralização é como armadilha do poder, alguns como defensores de um novo localismo. Sfez (*apud* BOURDIN, 2001) argumenta que, na verdade, o próprio local é o espaço para contestar, trabalhando os multipossíveis, em que cada lugar inova à sua maneira. Seguindo a mesma linha, Becker (1991) argumenta que “o local atua como elemento de transformação sócio-político-econômica, [...] e representa, nesse contexto, uma fronteira experimental para o exercício de novas práticas”. Mesmo com investimentos externos (exógenos) o intuito deve ser potencializar as dinâmicas locais, favorecendo o fortalecimento do tecido social comunitário.

O local serve de espaço de articulação, entre o moderno e o tradicional, gerando sinergias produzidas pela própria interação entre os agentes, na criação de soluções inovadoras para enfrentar os problemas da sociedade atual (ALBAGLI, 1999; ALBUQUERQUE, 1998). Isso faz com que o local não deva aceitar de forma obrigatória as decisões de grandes corporações globais (âmbito econômico) e, sim, buscar concretizar seus próprios objetivos, assim como das políticas de desenvolvimento ditadas pelos governos centrais (âmbito político). O intuito é potencializar os recursos de tal forma que favoreçam o processo desenvolvimentista, mas considerando que cada local possui um valor diferente já que possuem cultura, mercado de trabalho, economia, características da população, sistema de produção entre outros diferenciais.

Como falar de local em meio ao mundo dito globalizado? Ao mesmo tempo em que a economia se mostra cada vez mais globalizada, novas iniciativas locais aparecem como resposta, com ou sem integração com a dinâmica internacional, que favorece processo diferenciado em termos de políticas de desenvolvimento (BUARQUE, 2004). Por outro lado, a globalização tem sido acompanhada por afirmação e reafirmação de tendências de aglomerações em diferentes partes do mundo, em parte, por que se criam maiores oportunidade e competitividade com essa iniciativa (SCOTT; STORPER, 2003).

Nas teorias que têm como ponto de partida o local, de caráter antropológico, sociológico, todas as considerações dão ênfase à proximidade e do papel que a vida social assume. As análises e debates são vários, mas dispersos. No campo da economia, os estudos dos distritos industriais parte da localidade (BOURDIN, 2001).

Fazendo essas considerações, o local para o estudo do desenvolvimento ao mesmo tempo em que se mostra como um recorte geográfico para análise, ou seja, um município, bairro, uma mesorregião ou até mesmo um país, (MARTINELLI; JOYAL, 2004), dependendo do tamanho, dada à intrínseca complexidade do processo de desenvolvimento (BOISIER, 2001a), evidencia um recorte conceitual e analítico para a abordagem desenvolvimentista. É considerar o local como um espaço que “reinventa novos desenhos para as políticas públicas e sua gestão”, sendo capaz de “dinamizar as transformações” tanto no campo de atuação, quanto no âmbito nacional.

2.3 O Desenvolvimento a Nível Local

Nos últimos anos, as teorias que envolveram o estudo do desenvolvimento no nível local sofreram várias modificações devido ao declínio econômico das grandes regiões que até então eram consideradas como referências industriais e com o surgimento de novos paradigmas na teoria macroeconômica do desenvolvimento por meio da teoria do crescimento endógeno (AMARAL FILHO, 2001). O desenvolvimento local surge também das próprias iniciativas locais, buscando novas alternativas frente à ruptura do modelo estruturalista antes vigente, na formulação de políticas mais condizentes com o consenso dos atores e na busca de uma analogia própria para cada território (ALBUQUERQUE, 1998).

O desenvolvimento local surge por meio de explosões de iniciativas locais que estavam ocorrendo na Europa e América Latina, nos anos 80 e 90. Na década de 90, o Estado

inicia uma lenta recuperação da iniciativa em muitos países e se enfrenta a necessidade de modificar a forma tradicional de fazer política, principalmente relacionada ao desenvolvimento. Nas instâncias locais se discutia um novo sistema de relações no qual se reivindicam níveis crescentes de descentralização e de desconcentração (LLORENS; ALBUQUERQUE; CASTILHO, 2002).

Com as mudanças no ambiente, refletidas em algumas dimensões, como a econômica, social e cultural, as mesmas não poderiam deixar de serem reconhecidas e incluídas na agenda dos debates a respeito das políticas de desenvolvimento. E, por isso, no final dos anos 70 observou-se uma significativa preocupação com o estudo de novas teorias de crescimento e desenvolvimento econômico, considerando essas reflexões, principalmente no que se refere ao campo analítico regional, considerando o desenvolvimento com caráter endógeno (GORENSTEIN; BURACHIK, 1999).

É importante comentar de onde surgiu o desenvolvimento endógeno, para logo depois vinculá-lo ao desenvolvimento local. O conceito de desenvolvimento endógeno nasceu como reação do pensamento e prática dominante em matéria de desenvolvimento nas décadas de 50 e 60, pensamento e prática marcados no paradigma fordista industrial. Nas últimas décadas, uma nova acepção de desenvolvimento endógeno aparece de dentro do conceito de crescimento endógeno, próprio dos novos modelos de crescimento econômico global ou agregado, que nasce da inovação tecnológica, um fenômeno interno, deixando no passado a concepção neoclássica de autores como Solow, como mostra Vazquez-Barquero (1997, 2001).

O crescimento endógeno enfatiza que o crescimento econômico é um resultado endógeno de um sistema econômico e não o resultado de forças externas. Desenvolvimento econômico é produzido como resultado do uso do potencial econômico local e seus excedentes, e por atração de recursos externos.

É nos anos 80 que surgem duas frentes do estudo do desenvolvimento endógeno: uma mais teórica e focada na concepção de um desenvolvimento em que a ação pública pudesse se diferenciar nas localidades e outra preocupada com as repercussões do desenvolvimento baseado na indústria no Sul da Europa (VAZQUEZ-BARQUERO, 2001).

Nessa linha, houve um esgotamento nas teorias de desenvolvimento que enfatizavam modelos com o enfoque “desde cima”, baseado em experiências em países desenvolvidos e tidos como “receitas” prontas para serem implantadas em qualquer país ou região, difusão proposta nas décadas de 60 e 70 (ALBUQUERQUE, 1998; GAROFOLI, 1993).

Enquanto as teorias de desenvolvimento do paradigma anterior valorizavam o crescimento quantitativo e a maximização do PIB, apoios financeiros e tecnológico externos, se destaca, no desenvolvimento econômico local, a preocupação com as necessidades da população e a potencialização dos recursos próprios, com o controle do processo por parte dos atores locais.

Quadro 2.2. Diferenças entre os enfoques do desenvolvimento

Enfoque convencional (desde cima)	Enfoque alternativo (desde baixo)
- crescimento quantitativo como guia: maximização da taxa de crescimento do produto interno bruto.	- preocupação voltada para: <ul style="list-style-type: none"> • melhorar a distribuição da renda; • assegurar a sustentabilidade ambiental; • elevar a qualidade de vida; • melhorar as relações trabalhistas; • satisfazer as necessidades básicas da população.
- estratégia baseada no apoio externo: investimentos estrangeiros, ajuda exterior.	- potencialização dos recursos próprios: <ul style="list-style-type: none"> • articulação do tecido produtivo territorial; • maior vinculação do tecido empresarial local; • mais controle do processo de desenvolvimento.
- tese do “transbordamento” ou difusão do crescimento a partir dos núcleos centrais: tese da “locomotiva” – os países centrais arrastam os países periféricos em desenvolvimento.	- estímulo de iniciativa de desenvolvimento local.

Fonte: Albuquerque (1998)

Diferentemente de influenciar o desenvolvimento exógeno, o desenvolvimento endógeno mostra-se como um papel muito diferente à medida que se desce para uma escala local. O endógeno manifesta-se como sendo um fenômeno que se apresenta em quatro planos, que se cortam e cruzam entre si (BOISIER, 2001b). O endógeno se manifesta em uma esfera do **plano político**, como a capacidade de se tomar decisões em diferentes opções, estilos, instrumentos de desenvolvimento ou de desenhar e aplicar políticas desenvolvimentistas. Diz respeito ao **plano econômico**, no sentido de reversão do regional, a fim de diversificar a economia regional e ao mesmo tempo, buscando sustentação a longo prazo. O **plano científico e tecnológico**, no local em questão – a capacidade interna para gerar seus próprios suportes, sendo eles tecnológicos ou não, capazes de realizar modificações qualitativas no mesmo, e a endogeneidade no **plano cultural**, sendo ela a matriz que gera a identidade social territorial (BOISIER, 2001b).

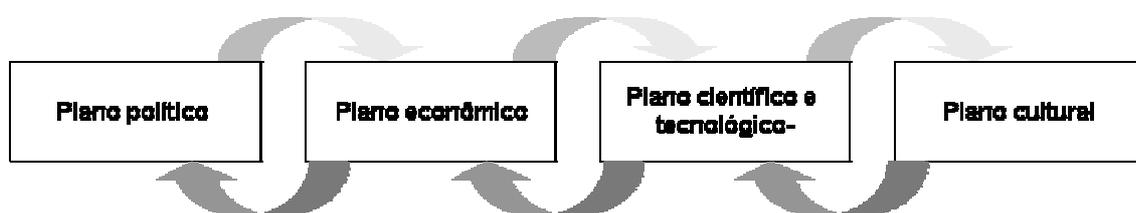


Figura 2.1 Planos da manifestação da endogeneidade
Fonte: Adaptado de Boisier (2001b).

Garofoli (1995) contextualiza desenvolvimento endógeno como sendo: (a) a capacidade para transformar o sistema socioeconômico; (b) a habilidade para reagir aos desafios externos; (b) a promoção de aprendizagem social; e (c) a habilidade para introduzir formas específicas de regulação social local que favorecem o desenvolvimento das características anteriores.

Todo processo de desenvolvimento endógeno se vincula ao desenvolvimento local de uma maneira assimétrica: o desenvolvimento local é sempre um desenvolvimento endógeno, porém este pode encontrar-se em escalas supralocais, como a escala regional, por exemplo.

Ou seja, para que seja considerado desenvolvimento local o mesmo deve ter caráter endógeno. Ávila (2000, p. 82-83) coloca que o “[...] caráter endógeno do desenvolvimento local é que o distingue fundamentalmente de todas as demais propostas e estratégias de desenvolvimento voltados às comunidades-localidades até agora inventadas e reinventadas”. Dessa forma, é de extrema importância entender o que vem a ser desenvolvimento local, suas características e conceitos e entender seu caráter endógeno, suas raízes e como tem influência no desenvolvimento local.

2.4 Desenvolvimento Local: um conceito?

Discussões alertam que o desenvolvimento local não é possível na sociedade globalizada em que se vive hoje (SILVEIRA, 2001a,b). Houëe (1997 *apud* MARTINS; MARTINS, 2001) chega a descrever que “é ilusório querer fechar a realidade tão diversa e mutante do desenvolvimento local dentro de uma definição exaustiva”. Dessa forma, o primeiro desafio é entender seu significado e o que ele representa para as novas correntes do estudo do desenvolvimento. Deve-se considerar que o termo desenvolvimento “[...] ocupa o centro de uma constelação semântica. [...] não há nenhum outro conceito no pensamento moderno que tenha influência comparável sobre a maneira de pensar e o comportamento humano” (ESTEVEES, 2000, p. 54).

Diante de várias discussões, será que é possível definir o desenvolvimento local? É certo afirmar que o desenvolvimento local é muito mais que um conceito. As dificuldades referentes ao seu entendimento são decorrentes de posturas pouco ou nada conciliáveis e mesmo opostas ao estabelecimento de um nova cultura do desenvolvimento (NIETO DE ALBA, 1998 *apud* BOISIER, 2003). O desenvolvimento local é um “[...] evento *sui generis*, resultante do pensamento e da ação à escala humana, que confrontam o desafio de enfrentar

problemas básicos e alcançar níveis elementares e auto-referenciados de qualidade de vida na comunidade” (MARTINS, 2002, p. 51).

Percebe-se que o desenvolvimento local nasce como uma nova proposta para responder e incentivar o desenvolvimento econômico, com base endógena e políticas que atendam às especificidades de cada local, às necessidades em diversas dimensões, que não só a econômica, mas principalmente diminuir as desigualdades sociais que se arrastam por diversos anos (FISCHER, 2002; ZABATA *et al.*, 2001). Dessa forma, percebe-se que se vislumbra trabalhar diversas dimensões ao mesmo tempo, ou seja, políticas que sejam integradas e sistêmicas.

Quanto ao foco econômico

[...] parece pertinente ultrapassar as proposições de políticas públicas que se fundamentam na eleição de atividades ou setores econômicos nos quais o desenvolvimento possa ser impulsionado. As dimensões territoriais, cidadãs e políticas nas quais se fundamentam (por exemplo) o modelo de desenvolvimento da Terceira Itália demonstram que as políticas públicas inovadoras podem contemplar as regiões de modo mais abrangente, incorporando amplos segmentos populacionais nas estratégias de desenvolvimento local (COCCO, GALVÃO; SILVA, 1999, p. 11).

Numa versão mais econômica, mas buscando repercutir em outras dimensões, VAZQUEZ-BARQUERO (1988, p.77) define desenvolvimento local como sendo

[...] um processo de crescimento econômico e de mudanças estruturais que conduz a uma melhoria em nível de vida da população local, em que se podem identificar três dimensões: **econômica**, em que os empresários locais usam sua capacidade para organizar os fatores produtivos locais com nível de produtividade suficiente para serem competitivos no mercado; outra **sociocultural**, em que os valores e as instituições servem de base no processo de desenvolvimento; e finalmente, uma dimensão **político-administrativa**² em que as políticas territoriais permitem criar um entorno econômico local favorável, protegê-lo de interferências externas e impulsionar o desenvolvimento local.

² Grifo nosso.

Indo na mesma concepção, o desenvolvimento local é um tipo mais político e societal de desenvolvimento socioeconômico (MADOERY, 2001). Dessa maneira, o processo de desenvolvimento local é, fundamentalmente, uma construção política que reclama modificações em um modelo atual de gestão local e em concepção e comportamento da própria sociedade local.

O objetivo do desenvolvimento local deve estar direcionado para garantir o desenvolvimento sustentável e duradouro (ÁVILA, 2000), conciliando as dimensões econômica, social e ambiental, sendo que as iniciativas locais devem compatibilizar com a eficiência dos recursos públicos e privados para garantir equidade econômica e social da comunidade local (VAZQUEZ-BARQUERO, 2001, 2002).

O desenvolvimento local como fator de democracia e desenvolvimento sustentável não surge por casualidade, mas como resultado de fatores anteriores, como uma rota diferente e alternativa de desenvolvimento nacional e regional. Nessa perspectiva, o desenvolvimento local não dispõe de um corpo teórico próprio ou autônomo das teorias de desenvolvimento (GALLICCHIO, 2004). Pelo contrário, existem várias teorias do desenvolvimento que têm diferentes implicações na sua forma de ver o local, como colocado por Arocena (1995).

Dessa forma, o desenvolvimento reconhece diferentes dimensões. Os fatores anteriormente descritos referem-se a dimensões inevitáveis, necessárias para qualquer projeto de governabilidade local (SUAREZ, 1993; VAZQUEZ-BARQUERO, 2001; GALLICCHIO, 2004). O conceito do desenvolvimento local com foco no ambiente competitivo incorpora a questão da regionalização social e descentralização política e a conciliação da idéia de cooperação. Nessa linha, o desenvolvimento local pode ser analisado sob a seguinte vertente (CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001):

Globalização econômica
+ Regionalização social
+ Descentralização política

= Competitividade
+ Cooperação

= Qualidade de vida

Joyal (2002) afirma que o desenvolvimento local nada mais é que uma estratégia em que os representantes locais de todos os setores (privado, público ou associativos) buscam trabalhar em torno da valorização dos recursos humanos, técnicos e financeiros de domínio de uma coletividade, e o objetivo maior é o crescimento da economia local. Nesse conceito, pode-se destacar o caráter endógeno, a importância da participação popular, assim como, a valorização das potencialidades locais.

Os autores canadenses visualizam o desenvolvimento local como fonte para o melhoramento da qualidade de vida de forma durável e contínua, não só trabalhar políticas públicas para resolução de problemas específicos (BOCAYUVA, 2001), e sim incorporar conceitos como empoderamento, democracia, solidariedade, equidade e preservação do meio ambiente. Para eles, o desenvolvimento local é desenvolvimento endógeno (DUPUIS, 1995; JOYAL, 2002).

Desenvolvimento local, na visão de Buarque (2004) é um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos com a capacidade de promoção e dinamismo econômico, buscando a qualidade de vida. O mesmo autor diferencia desenvolvimento local e municipal, dizendo que o último é um caso particular de DL, de amplitude menor, delimitado pelo corte administrativo (BUARQUE, 2004).

Visualiza-se que o desenvolvimento localizado tem vários significados, comportando as diferentes dimensões em que se exerce a cidadania, tendo condições de criar um espaço de interação dos cidadãos. O desenvolvimento local corresponde a um conjunto de iniciativas para estimular economias de coletividades locais (MARTINELLI; JOYAL, 2004).

Mas ao mesmo tempo, com a atuação da globalização, exige-se uma configuração dos sistemas produtivos que se exponham às exigências internacionais. Ou seja, a descentralização deve dar suporte aos novos esquemas de regulamentação em termos mesoeconômicos, valorização das idéias locais e maior articulação com o público e o privado, como pode ser visualizado na Figura 2.2. Isso significa considerar o desenvolvimento local como um processo orientado, com cooperação entre os atores local e extra locais, como já exposto. Considera as relações sociais e a identidade cultural (AVILA, 2000; FISCHER, 2002; SILVEIRA, 2004).



Figura 2.2 Mudança tecnológica, globalização e ajuste produtivo
Fonte: Llorens (2001)

Com certeza, o termo "desenvolvimento local" representa a tradução genérica desta nova configuração e queda das tradicionais políticas industriais estabelecidas, já que essas políticas só tinham repercussões no que se refere ao aspecto econômico e quando se analisa o ciclo de crescimento e, principalmente, o que se chama de resolução da "dívida social", o foco das políticas deve contemplar outros ângulos e diversos objetivos (COCCO; GALVÃO, 2001; KLIKSBURG, 2003).

Em uma nova concepção para o desenvolvimento, o desenvolvimento local pode ser definido como sendo:

[...] um complexo processo de acordo entre os agentes – setores e forças – que interagem dentro dos limites de um território determinado com o propósito de impulsionar um projeto comum que combine a geração de **crescimento econômico, equidade, mudança social e cultural, sustentabilidade ecológica, enfoque de gênero, qualidade e equilíbrio espacial e territorial** com o fim de elevar a qualidade de vida e o bem-estar de cada família e cidadão que vivem nesse território ou localidade (ENRIQUEZ, 1997, p. 16).

O enfoque do desenvolvimento local, na definição de Enriquez (1997), mostra uma ênfase nas várias dimensões do processo de desenvolvimento e enfatiza o papel dos diversos atores como impulsionadores dos vários objetivos traçados. Outro ponto relevante é quanto à delimitação em torno de um programa com um propósito comum. Como observam Martins e Martins (2001), não existe um modelo único de desenvolvimento local, já que suas práticas simbolizam as aplicações em ambientes geográficos, sociais, econômicos e culturais diferentes. Sendo assim, o programa/projeto deve ser idealizado baseado em iniciativas já realizadas em outros locais, mas priorizando as necessidades e potencialidades locais.

Como cada local possui suas características (PAIVA, 2004; BUARQUE, 2004), e para construção de projetos exige-se: habilidades com métodos participativos para conscientização da população (VACHON, 1997 *apud* MARTINS; MARTINS, 2001; BAVA, 2005); criação de novas metodologias que possam explicar a configuração dessa nova realidade (VALLE, 2001); planejamento que contemple um enfoque multidimensional para trabalhar a intersectorialidade e integração das ações sem perder o foco nas experiências locais (HILHORST, 1975); habilidades com a criação de bases de informações e indicadores para medir o desenvolvimento almejado; implantação de ações integradas para facilitar a forma de gestão (PARENTE; ZAPATA, 1998); assim como, o novo papel a ser desempenhado pelo governo municipal, neste caso, como articulador e/ou facilitador das ações de desenvolvimento (DOWBOR, 2006).

Deve-se criar um espaço de inovação para contemplar a iniciativa privada, assim como, elaborar uma estratégia de financiamento público-privada. As transformações nas diversas dimensões, sociais, políticas e econômicas da sociedade têm despertado o interesse para buscar novas abordagens na construção de conhecimento para elaboração de metodologias que incentivam o desenvolvimento local, assim como, de procedimentos para avaliar as ações e, principalmente, os resultados e impactos gerados pela política aplicada.

Como consequência dessas exigências de habilidades e experiências já existem muitas entidades que trabalham na área, auxiliando os municípios ou países para a consecução de projetos nessa área.

Como forma de incentivar o desenvolvimento local, as várias experiências no mundo mostram-se de forma diferenciada. Nos diversos países, as políticas locais criadas estão mais direcionadas à concepção de iniciativas mais flexíveis e orientadas para a criação de emprego, a valorização e incentivo às pequenas empresas, bem como o desenvolvimento econômico local (MARTINELLI; JOYAL, 2004). De uma forma geral, incentiva-se “[...] a formação de pequenas empresas individuais ou de cooperativas para a realização de determinadas atividades ou para a prestação de serviços e, ainda, a formação de redes de ajuda na luta contra a exclusão social, mediante a criação de atividades produtivas” (LLORENS, 2001, p. 135).

Quanto às perspectivas mais relacionadas com as políticas de desenvolvimento no âmbito local, citam-se as propostas da OCDE (Programa LEED sobre Desenvolvimento Econômico Local e Emprego), as da OIT (Iniciativas Locais de Emprego e mais recentemente o Programa de Desenvolvimento Local) e as iniciativas da União Européia relacionadas com o fomento das pequenas e médias empresas, no desenvolvimento rural, o desenvolvimento sustentável ambientalmente e as políticas de desenvolvimento regional e local como parte de uma estratégia de coesão social e territorial.

Em particular, deve ser citados os êxitos das iniciativas LEADER (Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural), relacionadas ao estabelecimento de redes associativas de atores públicos e privados locais para o desenvolvimento local no meio rural (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2004).

No Brasil, são vários os projetos desenvolvidos por órgãos governamentais e não-governamentais que incorporam o conceito de sustentabilidade remetido ao desenvolvimento local. Em estudos encabeçados pela OCDE (1993), projetos na área rural, com menores provisões de recursos e apresentando degradação ambiental, mostraram maior fragilidade ao lidar em contextos de turbulências econômicas.

Podem-se destacar no âmbito federal projetos como: Pólos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste (PDIN), com a gestão do Banco do Nordeste e Comunidade Ativa, dirigidos pela Presidência da República; o Projeto Alvorada, que tem como gestor a Secretaria do Estado de Assistência Social (SEAS); o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), entre os diversos programas de âmbito estaduais (ACCARINI; COSTA, 2002).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), juntamente com a SUDENE, desenvolve na região do Nordeste projetos de desenvolvimento local sustentável, assim como a agência de cooperação alemã GTZ, com o Programa PRORENDA, atuante em municípios do Rio Grande do Sul, e o Programa Comunidade Ativa do Governo Federal que trabalha com municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), intitulado desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS) (MOURA *et al.*, 2002). Uma descrição mais detalhada dos programas e suas bases conceituais pode ser verificada na tabela 2.1.

Tabela 2.1 Concepções dos programas de desenvolvimento local com base sustentável no Brasil

<i>Desenvolvimento Local Sustentável (DLS)</i>		
Difusor	Definição	Bases Metodológicas
PNUD e SUDENE	Processo que se preocupa essencialmente com a melhoria da qualidade de vida e bem-estar da população local, a conservação do meio ambiente e a participação ativa, organizada e democrática da população, de forma consciente, para que possa por si própria garantir a sua sustentabilidade e continuidade do processo.	<ul style="list-style-type: none"> -Organização social (geração de capital social) -Empreendedorismo (criatividade e competências coletivas e individuais vinculadas às oportunidades e à vocação local) -Gestão Social (sociedade deve gerir seus recursos de forma participativa e responsável, identificar seus problemas e gerar soluções) -Parcerias e articulação das instituições públicas -Capacitação/educação para melhoria dos níveis educacionais e da capacidade produtiva -Comunicação e informação permanentes
GTZ (Programa PRORENDA)	Processo de melhoria da qualidade de vida que depende de uma complexa, demorada e contínua interação entre fatores econômicos, políticos, sociais e culturais para acontecer e da lenta e gradual formação do capital social.	<ul style="list-style-type: none"> -Inclusão social -Fortalecimento da economia local -Inovação na gestão pública -Gestão ambiental e uso racional dos recursos -Mobilização social (ativa participação cidadã)
<i>Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS)</i>		
Difusor	Definição	Bases Metodológicas
Governo Federal (Programa Comunidade Ativa)	Forma de promoção de desenvolvimento focada na sustentabilidade das comunidades, capazes de: suprir suas necessidades imediatas; diagnosticar e incentivar suas vocações locais; fomentar o intercâmbio externo tendo em vista suas vocações.	<ul style="list-style-type: none"> -Parcerias entre Estado e Sociedade -Ações multissetoriais integradas convergentes -Capacitação para a gestão -Diagnóstico e planejamento participativos -Articulação da oferta pública de programas com a demanda social local -Monitoramento e avaliação -Fomento ao empreendedorismo

Fonte: Adaptado de Moura *et al* (2002)

O termo sustentabilidade está atrelado à preservação do meio ambiente, advindo do conceito de desenvolvimento sustentável, que foi despertado por vários acontecimentos como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972; a criação da Comissão Brundtland de Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1987; a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente (ECO-92), no Rio de Janeiro, onde se firmou a Agenda 21.

A preocupação com a sustentabilidade do meio ambiente implica em analisar dois pontos: os impactos advindos das atividades produtivas a incorporação da mentalidade de

preservação ambiental e a busca por uma estabilidade macroeconômica, importante, mas não suficiente, para o desenvolvimento (LLORENS, 2001).

2.4.1 Teoria e Proposições do Desenvolvimento Endógeno

As linhas que marcam a perspectiva teórica do desenvolvimento endógeno são duas: uma, defendida por autores como Piore e Sabel (1984) e Porter (1989), com a linha da teoria organizacional industrial, em que a análise é realizada dentro das organizações, com o estudo dos relacionamentos entre as mesmas e dos sistemas produtivos, na formação de *clusters* ou de aglomerações como distritos industriais, como forma de substituição aos modelos de produção fordista. A outra, estudada por Garofoli (1993, 1995, 2002), Vazquez-Barquero (2000, 2006), Arocena (1995) e Coffey e Polése (1984, 1985) dá ênfase à teoria do desenvolvimento e analisa como os sistemas produtivos locais podem contribuir para a maior competitividade das empresas, dos territórios e influenciar o desenvolvimento local.

As duas linhas aceitam que a teoria do desenvolvimento endógeno é uma forma de explicar as dinâmicas das cidades e regiões frente às mudanças atuais. Muitas explicações da teoria do desenvolvimento endógeno derivam-se da própria teoria do desenvolvimento, como proposições relacionadas aos rendimentos crescentes, acumulação de capital e domínio do desenvolvimento por parte dos atores locais (AMARAL FILHO, 2001).

Mesmo derivando-se do desenvolvimento econômico, o desenvolvimento endógeno considera e está baseado na idéia das localidades, da disponibilidade de recursos, sendo eles econômicos, sociais, humanos, culturais, das economias de escalas não aproveitadas que poderão potencializar o desenvolvimento de uma região, com a eficiência dos sistemas produtivos (ALBUQUERQUE, 1998; PAIVA, 2004).

2.4.1.1 As Raízes Teóricas do Desenvolvimento Endógeno

Vazquez-Barquero (2001) aponta conjecturas de onde nasceu a teoria do desenvolvimento endógeno ou do desenvolvimento local. A teoria do desenvolvimento contribui com os princípios de que as externalidades são condições para o desenvolvimento das cidades ou de regiões, o conglomerado de empresas contribui para a geração de novas frentes ou mercados, dinamizando a economia, mas diferentemente da teoria do desenvolvimento, o desenvolvimento endógeno não considera o tamanho das empresas, mas sim o sistema de empresas existentes.

Essa inter-relação diz respeito não só à movimentação de produtos e serviços, mas de conhecimento, tecnologia e o que pode ser chamado de conhecimento social. Estudos anteriores apontam que, além das vantagens econômicas de custo de transação, coordenação de preço, assim como, outros pontos, como troca de informações, transferência de tecnologia, aprendizagem, especialização e combinação de recursos, (DYER, 1997; BAMFORD *et al*, 2004; GULATI, 1995; DOZ; HAMEL, 2000; LIPNACK; STAMPS, 1994), existe o fortalecimento da cultura local, na geração da confiança, na identidade regional, no bem-estar coletivo e na solidariedade (KLIKSBURG, 1999; PERRY *et al.*, 2004; FUKUYAMA, 1988; PAASI, 2002). O conhecimento social está pautado na confiança que existe no relacionamento, o conhecimento que cada um possui do outro, assim como, os benefícios que podem ser gerados com essa comunicação.

Na teoria do desenvolvimento local, não existe somente um caminho a ser percorrido para se incentivar o desenvolvimento, mas sim deve ser uma articulação de diversas atividades, qualquer atividade ou setor (agrícola, industrial ou de serviço), sendo ela competitiva, e derivada da vocação e de interesse da comunidade (GAROFOLI, 1993, 2001; ÁVILA, 2001).

Em experiências na Europa e no Canadá, por exemplo, o desenvolvimento foi impulsionado na área rural com apoio às pequenas empresas, diferente de outras áreas, que sempre incentivam o desenvolvimento industrial baseado em grandes empresas (GALVÃO, 1999, 2004). Outro estudo, comparando as políticas de desenvolvimento local no Canadá e Estados Unidos, as cidades dos países investem em serviços públicos, melhoramento das cidades, agilidade em processos burocráticos, promoção de atividades e eventos para promoção das cidades (REESE; ROSENFELD, 2004). Gomes (1995) menciona várias experiências em outros países como Alemanha, Japão, Estados Unidos e países da América Latina.

Baseado nas diversas experiências, alguns pesquisadores têm construído diferentes tipologias de modelos de desenvolvimento local (STORPER; HARRISON, 1991; GAROFOLI, 1993; JOYAL, 2002; DUPUIS, 1995). Antes de mais nada, são para possibilitar a pluralidade dos modelos de desenvolvimento e revelar as bifurcações de processos de transformação e de atividades (e de responsabilidade) dos atores sociais locais no controle dessas transformações do sistema econômico e social (CHIASSON, 2003). As diversas práticas enfatizam a importância de incentivar a criação de pequenos negócios no âmbito local e o incentivo ao desenvolvimento.

Os pequenos empresários surgem quando existe o favorecimento para suas atividades, na área comercial, na imigração, na área agrícola, na posse da terra e formação de cultura empreendedora (GALLICCHIO, 2002; ALGABLI; MACIEL, 2002), sendo necessário gerar excedentes para o pagamento da renda dos proprietários, caso contrário, haverá subutilização da terra (GAROFOLI, 2002). Para a acumulação de capital local, a teoria sugere a utilização da mão-de-obra local como suporte a esses empreendimentos. Trabalho flexível (temporário, no domicílio, informal), emprego feminino e manifestação não reivindicatória

dos sindicatos (consequência do engajamento do indivíduo ao processo), possibilitam acumulação local.

Estudos mostram que o ambiente local tem um função chave de incentivo para a formação de novas empresas. Autores como Scott e Storper (2003) acreditam que as aglomerações podem ser um fator chave para impulsionar o desenvolvimento local. Isso reflete em fatores econômicos, como a importância das inter-relações e troca de informações. E ainda outras pesquisas afirmam que locais que possuem grandes formações de pequenas empresas têm, provavelmente, maiores taxas de formação de outras empresas (O'FARREL; CROUCHLERY, 1984; LLOYD; DICKEN, 1979).

Ao mesmo tempo, outros estudos apontam que a formação dos indivíduos é um fator que influencia a criação de novas empresas, com maiores médias em áreas com altas proporções de mão-de-obra qualificada (GOULD; KEEBLE, 1984; WHITTINGTORN, 1984). De acordo com Cross (1981), as pequenas empresas são as melhores incubadoras de capacidade empresarial.

Outro fator interessante é que a urbanização em determinada localidade é ocasionada pela formação de novas empresas. As áreas metropolitanas acabam tendo maiores taxas de criação de novas empresas devido à estratégia de aglomeração das mesmas, sustentado pela hipótese incubadora, já defendida por vários autores desde 1959, e colocada por (LEONER; STRUYK, 1976).

Uma outra colocação é que a criação de novas empresas é realizada em regiões urbanizadas, onde os indivíduos se mudaram do campo para cidade, em busca de melhores condições de vida (CROSS, 1981; O'FARREL; CROUCHLERY, 1984; GAROFOLI, 2002).

Estudos apontam efeitos nem sempre suficientes para desencadear um processo de crescimento sustentável, baseado na geração de empresas industriais (FRITSCH; MUELLER, 2004). Uma das alterações é na configuração do mercado de trabalho, sendo que não demanda

mão-de-obra qualificada e isso causa um efeito depressivo na qualificação (VAZQUEZ-BARQUERO, 2001). No modelo de produção flexível existe uma perspectiva de maiores responsabilidades quanto ao treinamento dos funcionários para o novo sistema de produção (PIORE; SABEL, 1984), mas outros dados evidenciam que países com alto crescimento de empregos na área de tecnologia tiveram um aumento de empregos com baixos salários (KLAK, 1989).

A teoria mostra que cada local tem sua própria trajetória de desenvolvimento, mas que nem sempre se comportam de modo inovador, e para isso é preciso desenvolver novas capacidades no sistema produtivo (COELHO, 2000, 2001). No campo de políticas, os estímulos governamentais também podem influenciar a formação de novas empresas, como a parceria com bancos para concessão de crédito, com entidades para auxílio de gestão, a disponibilização de terrenos ou locais apropriados para o desenvolvimento de indústrias, gastos com infra-estrutura local, entre outros benefícios (HILHORST, 1975).

O aspecto político, componente do desenvolvimento local, refere-se à capacidade de adequação política às mudanças econômicas, sociais, que ocorrem em uma determinada região, com modificações nas influências no poder, provindas do surgimento de novos grupos sociais, assim como, das relações de interesse que se estruturam em torno das organizações de diversos tipos. No aspecto administrativo, o desenvolvimento auxilia na evolução da administração burocrática, em todos os níveis, local, estadual e nacional, já que a descentralização exige procedimentos mais flexíveis para se adequar a mudanças do ambiente, principalmente no que diz respeito à utilização dos recursos (SUAREZ, 1993).

E, por último, a teoria do território dá suporte às concepções do desenvolvimento local. De acordo com Sachs (1986), cada local possui sua história, trajetória institucional, econômica, social e organizacional que ao longo do tempo, constrói sua própria identidade, e o possibilita responder aos desafios vigentes. Várias pesquisas desenvolvidas colocam que

repassada a possibilidade de decisão quanto aos rumos de desenvolvimento dos locais, as regiões se beneficiam e criam suas próprias estratégias (BECKER, WITTMANN, 2003; BOISER, 2001b; BOURDIN, 2001; BUARQUE, 2004; MARTINELLI, JOYAL 2004). Os mesmos colocam que o local não é somente um aspecto físico, como visto anteriormente, mas também um objeto ativo no processo de construção de rumos, utilizando a participação da população junto à construção de políticas públicas para o desenvolvimento (BANDEIRA, 1999).

O local deve ser capaz de superar as dificuldades frente às mudanças impostas pela globalização e atender às necessidades da população (BOURDIN, 2001). Para isso, é preciso fixar a população em seu território e incentivar as pequenas empresas, nas diversas atividades (e setores, como o agrícola), assim como, criar alternativas para o desenvolvimento industrial, que não seja focado nas grandes corporações (TRICKER; BOZEAT, 1983; VAZQUEZ-BARQUERO, 2001).

A teoria do desenvolvimento endógeno pressupõe alguns fatores que se diferenciam dos paradigmas antes colocados, como a participação da população na busca do bem-estar econômico, social, cultural e ambiental; o enfoque no local, para o funcionamento do sistema produtivo, em que os atores aproveitam os recursos (econômicos, humanos, culturais e institucionais) para fortalecer o potencial de desenvolvimento, principalmente no tocante às pequenas e médias empresas, revelando-se como uma estratégia em busca de ação. Ação essa que potencialize os recursos com iniciativas que fortaleçam as capacidades organizacionais (não só das empresas, mas também do setor público), para que organizações externas não limitem seus potenciais de atuação (COFFEY, POLISE, 1984; 1985, GALVÃO, 2000; VAZQUEZ-BARQUERO, 2000, 2002, 2006).

A orientação para a ação da teoria do desenvolvimento endógeno é justamente criar condições e suportes para enfrentar os desafios e problemas relacionados às mudanças de

ordem produtiva, dentre aquelas relacionadas com a geração de emprego, de criação de novas frentes de produção e de mudanças estruturais da economia.

Isso faz com que as cidades e regiões, possam ser mais competitivas e fortaleçam suas comunidades locais (associações, instituições públicas, sindicatos, empresas e governo local), buscando impulsionar o desenvolvimento local (VAZQUEZ-BARQUERO, 2001; COX; MAIR, 1991). As ações devem ser voltadas para reforçar a capacidade organizacional, uso adequado dos recursos disponíveis (renováveis e não renováveis), bom funcionamento da economia local, qualificação do capital humano, flexibilidade do sistema produtivo, formação de redes e intensificação das relações entre os atores (ALBUQUERQUE, 1998; GALVÃO, 2000; BOCAYUVA, 2001).

O modelo de desenvolvimento endógeno possibilita a autonomia do processo de transformação no sistema econômico local. Essa transformação é baseada nas especificidades locais e na capacidade de controlar as principais variáveis influentes para a região no processo de desenvolvimento (COX; MAIR, 1991). Além na capacidade das firmas e instituições de operarem no nível local, por meio da progressiva construção e aproveitamento das capacidades locais. O desenvolvimento endógeno, dessa forma, remete à capacidade de transformar o sistema social, econômico e ambiental, de reagir às mudanças externas e de introduzir formas específicas de regulação social no nível local que sustente esses três processos (GAROFOLI, 1995, BUARQUE, 2004).

Impõem-se dois princípios para a teoria do desenvolvimento local/endógeno, levando-se em conta que o desenvolvimento é localizado: primeiro que no local é visto como uma rede de atores que estão interessados na saúde econômica do território e dessa forma não aceitam as condições impostas por atores externos ou grandes empresas. Mediante isso, é válida a construção de acordos entre os diversos atores, com as autoridades locais, associações

das pequenas e grandes empresas, num objetivo comum rumo ao desenvolvimento econômico local (BOCAYUVA, 2001).

Como cada local possui seu mercado de trabalho, seu sistema produtivo, organização da produção, historicidade, infra-estrutura, capacidade empreendedora, entre outros componentes que dão uma idéia da identidade do local, cada um também possui potenciais de desenvolvimento diferenciados (VAZQUEZ-BARQUERO, 2001; GAROFOLI, 2002; COCCO, G.; GALVÃO; SILVA, 1999; CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001).

2.5 Integração, Dimensões e Equilíbrio das Ações para o Desenvolvimento Local

A teoria dos sistemas gerais visa a uma unidade da ciência, idealizada por von Bertalanffy e vários outros precursores (MARTINELLI; VENTURA, 2006). O autor definiu sistemas, de forma simplificada, como sendo um conjunto de unidades menores onde existe certa relação entre elas (MARTINELLI; VENTURA, 2006). Por mais simples que seja, ela implica na verificação de dois pontos críticos: as unidades (ou objetos) e como se dão as relações entre eles. O que define um sistema, na verdade, é a relação entre os objetos. Por mais que isso seja um dos pontos mais importantes, um dos primeiros passos é a definição dos objetivos. A relação que se apresenta entre os objetos é determinada por um objetivo a ser alcançado. A divulgação do objetivo pode ser realizada antes mesmo da identificação dos objetos, ou com a identificação dos objetos e da análise do que o sistema faz, pode-se evidenciar seus objetivos. Diferentemente do que muitos imaginam, essa teoria não busca a solução dos problemas, mas sim produzir teorias para a explicação no mundo empírico.

Mesmo sofrendo influência do ambiente, os sistemas buscam se adaptar e encontrar o equilíbrio. Isso implica em afirmar que os sistemas não se modificam sob a ação dos fatores de mudança. A reação à mudança representa, na verdade um ajustamento, permitindo ao organismo continuar intacto, quando possível.

A questão da integração das ações do desenvolvimento local alude à relação das diversas dimensões que o compõe e que serão tratadas a seguir no item das dimensões do DL. As relações que compõem essa integração são visualizadas como um sistema complexo, resultantes da sinergia de vários processos (subsistemas) num determinado intervalo de tempo. Com um olhar sistêmico, uma hipótese que se pode fazer é quando há um investimento/projeto com o intuito de integrar ou direcionado para os diversos fatores ou dimensões, a variação positiva de cada um pode ser maior, em um intervalo de tempo, ao invés de investimentos realizados em um respectivo fator.

Visualizar o desenvolvimento local como um processo, exige apontar os desafios que cada ambiente (econômico, social, político e ambiental) enfrenta. Um dos grandes desafios para o desenvolvimento localizado são as transformações provindas das ações da globalização. A globalização intensifica a competição que faz com que os locais se mobilizem para garantir a sustentabilidade de seus projetos de desenvolvimento. A descentralização também é um fator que surgiu, com o intuito de buscar maior flexibilização nas relações entre os agentes de desenvolvimento (CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001).

Visualizam-se as pressões por maior competitividade das empresas no âmbito econômico. A criação de um sistema local competitivo, por meio da relação entre os diferentes atores, cria uma forte corrente de interesses sociais, focando a regionalização, ou a formação de capital social. A descentralização influencia esse processo, instaurando uma rede de cooperação, garantindo a representatividade dos interesses comuns. E, por último, o desafio dos atores em suas atividades econômicas, de preservarem os recursos naturais, que são escassos, para que se garanta a qualidade de vida para as gerações presentes e futuras. Todos esses pontos estão sendo muito discutidos em todos os âmbitos (político, empresarial e acadêmico), buscando-se a integração das ações, para que se concretize a articulação rumo ao desenvolvimento.

O processo de desenvolvimento de uma região, local ou sociedade é influenciado por vários aspectos, que neste trabalho estão sendo chamados de dimensões, da mesma forma como coloca Buarque (2004) em seu livro. Por mais reducionista e simplificada seja tal iniciativa, é necessário fazê-la para aprofundar a compreensão e interpretar o tema em estudo, buscando formular melhores estratégias.

A tabela 2.2 mostra os principais fatores em cada dimensão, por diversos autores, para o estudo, criação de projetos de desenvolvimento local, ou até mesmo para trabalhos de avaliação. O objetivo aqui não é explorar a fundo cada uma das dimensões mas sim demonstrar o que está sendo considerado para as investigações de projetos de desenvolvimento local e escolha de indicadores para os mesmos (que será tratado no capítulo 3, no tópico 3.2).

Dimensões podem ser interpretadas como sendo “[...] subsistemas da totalidade complexa, formados pela segmentação da realidade em grandes cortes analíticos, que integram conjuntos de segmentos com afinidades, que constituem os subsistemas de cada sistema-dimensão, por seu turno, subsistemas da totalidade” (BUARQUE, 2004, p. 175).

Interligadas e relacionadas entre si, dentro de um tempo e espaço determinado, essas dimensões também possuem suas próprias dinâmicas, interligadas a uma estratégia maior de desenvolvimento local. Em um processo maior, cada dimensão, possui suas características e importância que as diferenciam umas das outras, mas ao mesmo tempo se complementam, por meio de seus objetivos, ações, resultados e impactos gerados (vide figura 2.3).

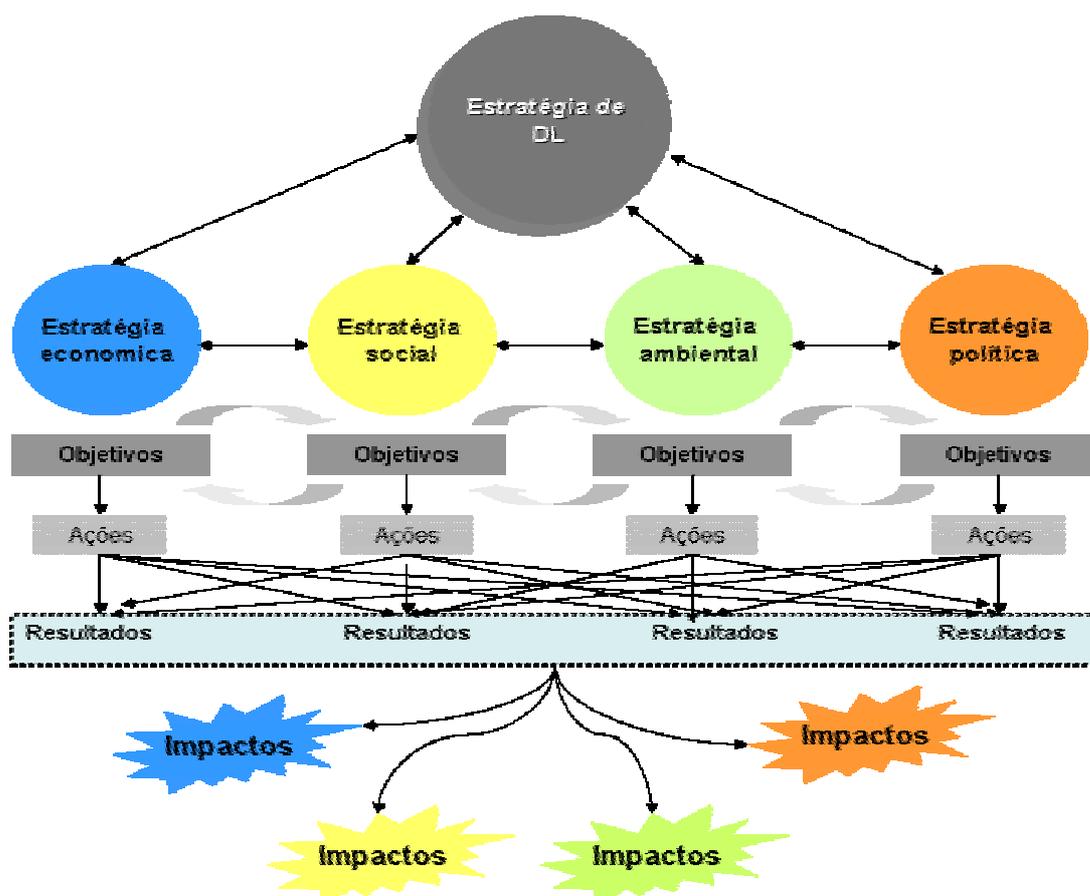


Figura 2.3 Relação entre a estratégia de desenvolvimento e as dimensões
Fonte: Elaborada pela autora

Anteriormente, a dimensão econômica era a única considerada como relevante para o estudo do desenvolvimento, hoje se sabe que estudar o desenvolvimento envolve o estudo de várias dimensões, como cultural, ambiental, físico-territorial, político-institucional, científico-tecnológico e social-demográfica, atuando umas sobre as outras, influenciando e condicionando as demais (SUAREZ, 1993; SACHS, 1998; FRANCO, 2000; VEIGA, 2005).

Tabela 2.2. Dimensões do Desenvolvimento Local

Autores	Dimensões				Observações
	Econômica	Social	Ambiental	Político-Institucional	
Suarez (1993)	Incremento de operações e atividades econômicas, comparação de outras atividades, empresas, utilização eficiente dos recursos, inovação.	Formas equitativas de desenvolvimento, distribuição de bens econômicos e sociais, mudanças na estrutura dos grupos sociais.	Relação da sociedade com seus recursos naturais; potencialidade e disponibilidade de recursos; efeitos da utilização; conservação.	Adequação às regras políticas e mudanças sócias e econômicas, garantia representação dos grupos sociais.	
Casarotto Filho e Pires (2001)	Lidar com as transformações provindas das ações da globalização.	Regionalização.	Territorialização e sustentabilidade.	Descentralização e flexibilização entre os agentes.	
Zapata et al (2001)	Resultados econômicos provindos do aproveitamento e articulação das capacidades, fortalecimento das cadeias produtivas e integração de redes de pequenas empresas.	Maior equidade social, participação dos cidadãos (ãs) na estrutura de poder, importância da história, valores e da cultura local.	Meio ambiente como ativo do desenvolvimento; princípio da sustentabilidade.	Maior representação dos segmentos sociais, acordos entre agentes governamentais, mercado e sociedade civil; resgate da cidadania.	Sugere que os resultados devem ser orientados por dimensões.
Gallicchio (2002)	Vinculada à criação, acumulação e distribuição de riqueza.	Relaciona-se a qualidade de vida, a equidade e a integração social. Considera como sociocultural.	Refere-se aos recursos naturais e a sustentabilidade dos modelos adaptados em médio e longo prazo.	Confere a governabilidade do território e da definição de um projeto específico, autônomo e sustentável pelos próprios atores locais.	
Buarque (2004)	Considerar fatores gerais da economia local e nacional, relações econômicas e comerciais, estrutura de cadeias produtivas, infra-estrutura econômica e potencialidades/opportunidades de mercado.	Relações de emprego, infra-estrutura social, situação geral de educação, estrutura fundiária, padrões culturais e históricos.	Disponibilidade e condições dos recursos naturais.	Sistema político, atuação dos atores sociais, organização do Estado, situação do setor público, as relações entre Estado-sociedade, quadro geral das instituições públicas e privadas, e seu nível de organização.	O autor considera as dimensões para a elaboração de planejamento de programas de DL, com vários fatores, assim como também a dimensão tecnológica.

Fonte: Elaborada pela Autora

Sachs (1998) considera que o estudo do desenvolvimento que considera todas as dimensões vai ao encontro do que o mesmo autor, em 1996, diz ser o **desenvolvimento-total**, como se aludisse à necessidade de centrar o estudo do assunto no homem como um todo e nos homens, de um modo geral. Acrescenta ainda que “foi apenas por ter sofrido essa transformação que se tornou noção central para a compreensão de nossa época e para a concepção de **projetos nacionais** voltados para o futuro” (SACHS, 1998, p. 3).

Suarez (1993, p. 43) coloca que as dimensões, componentes ou subprocessos formam juntos um completo processo de desenvolvimento, que ocupa lugar no local e que por apresentar as características antes colocadas deve-se atentar para

[...] uma dinâmica integral de aspectos em movimento permanente que se impulsionam e se neutralizam entre si e que tem como resultado variações diversas de sentido e velocidade, ondulações e quebras abruptas, mas nunca uniformidade nem unidirecionalidade.

O desenvolvimento pode ser considerado como um sistema total, com os diferentes subprocessos que possuem comportamentos diferentes entre si, mas que ao mesmo tempo influenciam e são influenciados pelo comportamento dos outros subsistemas.

2.6 Considerações

As políticas de desenvolvimento local implicam em mudança na estratégia de desenvolvimento. As novas gerações de políticas implicam em múltiplos objetivos e tentam promover, em sua combinação, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e desenvolvimento sustentável. Como política de desenvolvimento local, as ferramentas e instrumentos munem de serviços todos os tipos de empresas e atividades dentro do local - turismo, atividades industriais, agrícolas, entre outros.

Tabela 2.3. Resumo de fatores a serem considerados para políticas de desenvolvimento.

Fatores	Características
Direcionamentos para o desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - as novas políticas consideram o desenvolvimento como um processo de desenvolvimento difuso (SCOTT; STORPER, 2003; AROCENA, 1995). - o desenvolvimento econômico não tem necessariamente que ser polarizado nem focalizado em grandes cidades e grandes empresas (SUAREZ, 1993; GORENSTEIN; BURACHIK, 1999; MARTINELLI; JOYAL, 2004); - o desenvolvimento regional requer que a localização das atividades produtivas seja em um pequeno número de cidades e centros urbanos para que os recursos e investimento circulem (HIHORST, 1975; VAZQUEZ-BARQUERO, 2000; DUPUIS, 1995; JOYAL, 2002); - o tamanho da localidade seria proporcional aos tipos de ações necessárias para estimular o desenvolvimento local (PAIVA, 2004; VAZQUEZ-BARQUERO, 2000; ALBUQUERQUE, 1998)
Visão integrada e sistêmica do desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - estimula a relação entre as firmas e atores de diferentes ambientes (BRITO; BONELLI, 1997; PARENTE; ZAPATA, 1998; BOISIER, 2003); - estimular medidas que estão enraizadas dentro do contexto local e focalizar a resolução de problemas dos sistemas produtivos e da rede local, não somente de uma firma (BRITO; BONELLI, 1997; CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001; AMARAL FILHO, 2001) - as políticas focalizam as iniciativas locais que estimulam os potenciais endógenos, fortalecem as relações dos sistemas locais, entre os agentes econômicos, organizações e as instituições que estão dentro do território (HEVIA, 2003; BRITO; BONELLI, 1997; CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001)
Políticas de desenvolvimento realizadas com múltiplos objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - objetivo de equidade, eficiência e ecologia (ENRIQUEZ, 1997); - eficiência na alocação de recursos públicos (PFEIFFER, 2000); - incentivar a distribuição de renda e emprego (PAIVA, 2004) - alcance de metas a curto e longo prazo, com o adequado uso dos recursos naturais (CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001; SILVEIRA, 1999; LLORENS, 2001; SACHS, 1998; FRANCO, 2000; VEIGA, 2005);
Visão setorial do desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - combinações de políticas horizontais com ações setoriais (HEVIA, 2003); - desenvolvimento integrado, fornecimento de infra-estrutura para o favorecimento de diferentes setores produtivos (HIHORST, 1975; VAZQUEZ-BARQUERO, 2001; GAROFOLI, 2002; COCCO; GALVÃO; SILVA, 1999; GALVÃO, 2000; CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001);
Atuação dos atores locais e externos	<ul style="list-style-type: none"> - as localidades como agentes de mudança socioeconômica (COX; MAIR, 1991); - participação dos atores sociais, políticos, econômicos, na implementação de políticas de desenvolvimento local (BANDEIRA, 1999; STIGLITZ, 2000; BAVA, 2005).

Fonte: Elaborado pela autora baseado em VAZQUEZ-BARQUERO (1997)

Os princípios básicos essenciais das perspectivas do desenvolvimento local podem ser sumarizados: o sucesso de um local depende da capacidade dos atores locais (empresas,

indivíduos, agentes públicos), da organização dos mesmos em torno dos objetivos comuns, em busca de resultados satisfatórios, por meio de projetos/programas, incentivando a capacidade de inovar e empreender da população (POLÈSE, 1999).

POLÍTICAS PÚBLICAS

Conceitos, Avaliações e Metodologias

3. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, AVALIAÇÕES E METODOLOGIAS

Política, a arte de pensar as mudanças e de criar as condições para torná-las efetivas.
Milton Santos (2000, p. 14)

Este capítulo tem como objetivo apresentar os motivos pelos quais é importante realizar avaliação de programas públicos, apresentando os tipos de avaliação e suas características e as diferentes análises que são possíveis em cada tipo de avaliação realizada. Um maior foco será dado para a avaliação de impacto, em políticas direcionadas para favorecer o desenvolvimento de uma região. Ainda são apresentados neste capítulo, os passos que devem ser seguidos para uma avaliação de políticas públicas e a importância da utilização de indicadores, destacando os aspectos para políticas de desenvolvimento local.

3.1 Avaliação de Políticas Públicas: Conceitos e Implicações

O campo de estudo de políticas públicas surgiu como disciplina da ciência política em meados dos anos 60 e 70 (SABATIER, 1991). Aliado ao conceito de política e de administração, política pública “refere-se à substância do que o governo faz” (SALISBURY, 1995 *apud* FARAH, 2004), às decisões que são tomadas pelas autoridades com a detenção do poder legalmente promovido por leis e normas (LABRA, 2000). Ou seja, um conjunto de ações que pode ser tomado coletivamente, buscado garantir um compromisso público firmado em alguma área específica.

Avaliar, no sentido epistemológico da palavra, significa julgar, estimar, medir, classificar, ordenar, ponderar, aferir ou analisar criticamente o mérito, o valor, a importância, a relevância ou a utilidade de algo ou alguém.

Silva (1992) coloca que o homem avalia em todos os momentos, os elementos que o cercam. “A avaliação é uma operação mental que integra o seu próprio pensamento, as avaliações que faz orientam ou reorientam sua conduta.”

Numa visão mais operacional, avaliação “[...] é o processo que se destina a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficiência, eficácia e impacto de todas as atividades à luz de seus objetivos. Trata-se de um processo organizacional para melhorar as atividades que estão em andamento e auxiliar a administração no planejamento, programação e decisões futuras” (ONU, 1984).

Para a área pública, o processo de avaliação consiste em “[...] determinar o mérito e a prioridade de um projeto de investimento ou de um programa social” (HOLANDA, 2003, p. 2), ou seja, apontar a importância da elaboração de determinada ação que justifique quais foram os resultados e os impactos gerados. Thoeing (2000) remete ao conceito de avaliação para as atividades de reformas na gestão pública, dizendo que a avaliação contribui para a aprendizagem em conduzir mudanças e metas a serem alcançadas.

Sua aplicação possui vários significados. Uma delas é considerá-la como um procedimento destinado a apontar resultados para possíveis intervenções, maximizando o gasto público nas suas diversas atividades. Ou como objeto da intervenção, fornecendo informações para aprimorar políticas ou a elaboração de novos projetos ou ainda como prestação de contas partindo do conceito de *accountability* (COSTA; CASTANHAR, 2003, THOEING, 2000, NEPP, 1999, FARIA, 2005).

A avaliação baseia-se sistematicamente em “[...] operações e/ou resultados de um programa ou política (*policy*), em comparação com um conjunto de parâmetros implícitos ou explícitos, como forma de contribuir para o aprimoramento do programa ou política” (WEISS, 1998, p. 5).

Quanto ao uso da avaliação, podem ser mencionadas três dimensões, de acordo com Shulha e Cousins (1997 *apud* FARIA, 2005): instrumental (para apoiar decisões e/ou resolução de problemas); conceitual e simbólica (de uso político). Já Weiss (1998) coloca quatro tipos de avaliação, acrescentando a avaliação para esclarecimento. A avaliação

instrumental é aconselhada quando: (a) os resultados não geram informações controvertidas; (b) quando as mudanças aconselhadas derivadas das informações geradas pela avaliação não possuem grandes implicações; (c) quando existe uma estabilidade no ambiente onde será aplicada a avaliação e (d) quando o programa está em crise e a avaliação instrumental apresenta-se como último recurso.

A avaliação conceitual geralmente é aplicada por técnicos que não possuem poder de decisão e os resultados da ação avaliativa auxiliam na compreensão da natureza do programa, seu modo de condução, e os impactos gerados por ele. A avaliação como instrumento de persuasão auxilia os condutores do programa a conseguirem maior apoio para mudanças desejadas. A avaliação para o esclarecimento, de acordo com Weiss (1998), serve para alterar as concepções e formas de ações de instituições. Esse tipo de avaliação deriva-se do acúmulo de diversas outras avaliações, que vão além das concepções do programa.

Diversos autores direcionam o estudo de avaliação para o processo, enquanto outros direcionam para o uso decisório, mas todos reconhecem que o objetivo é instrumentalizar para maximização dos recursos, cada vez mais escassos no setor público (SABATIER, 1991; SILVIA, 2001; HOLANDA, 2003). A avaliação não pode ser um fim em si mesma, mas deve ser um meio para um fim determinado (THOEING, 2000). Para a análise de políticas públicas, não existe uma teoria uniforme. Mas com a confluência de métodos e um novo foco, pode-se contribuir com a formação teórica, podendo modificar o conhecimento a respeito da política tradicional (BEYME, 1985 *apud* FREY, 2000).

Para efeito deste trabalho, adotou-se a mesma concepção de avaliação adotada por Holanda (2003), por possuir uma abrangência sistêmica. Avaliação para esse autor seria

[...] um procedimento sistemático de levantamento e análise de dados visando a identificar os resultados, efeitos ou impactos de um programa ou projeto e a aferir a sua relevância, sustentabilidade, eficiência e eficácia, em confronto com os objetivos estabelecidos quando de sua concepção ou formulação.

Essa definição alude a uma visão de avaliação como um processo dentro de um sistema como um todo, ou seja, o simples fato de se avaliar não se mostra como uma atividade pontual, mas contínua direcionada para aferir a sua relevância a curto, médio e longo prazo.

No que tange às avaliações no setor público, é bom lembrar que a forma de gestão consolidada e institucionalizada define a cultura que se estabelece para tal ação. Fazendo uma análise da reforma administrativa realizada no Brasil, nota-se que no seu âmago as mudanças realizadas partiram de uma concepção de que somente com a aplicação de tecnologias, métodos específicos, far-se-ia uma reforma globalista.

Melo (1998) separa a agenda pública no Brasil em sete momentos, principalmente para as políticas sociais. Nota-se que somente na década de 80, com a inauguração da Nova República, que houve uma focalização quanto ao alcance das políticas para os seguimentos sociais priorizados nos projetos/programas. Isso porque é a partir da reforma gerencial que se preocupou realmente com a eficiência e eficácia e, principalmente, efetividade das iniciativas governamentais.

Estudos mais recentes, também enfatizam o caráter puramente formal das reformas e defendem um novo paradigma para a gestão pública, e conseqüentemente, para as reformas realizadas, motivando para uma preocupação em priorizar uma mudança social mais concreta (KLIKSBURG, 1988).

Defende-se, ou pelo menos se idealiza, a construção de um Estado que possa enfrentar as mudanças, contradições e os desafios impostos pelo contexto mundial. Além disso, ser capaz de lidar com as questões de desigualdades sociais, de desenvolvimento, favorecendo, acima de tudo, condições para que se concretizem políticas democráticas e o alcance de justiça social (KLIKSBURG, 1994a, 1994b). As reformas, na verdade, deveriam preocupar-se com a qualidade do serviço público e incentivar a participação dos cidadãos, o controle social, tendo como o objetivo o desenvolvimento.

Conciliando a idéia de um Estado mais justo, que favoreça a justiça social, e a eficiência dos serviços, para a consolidação ou construção de instituições que incentivem o desenvolvimento, Estado e sociedade deveriam trabalhar para identificar iniciativas bem sucedidas no âmbito local que necessitam ser priorizadas e continuadas. Um dos pressupostos importantes na busca por melhores políticas públicas ou intervenções que ajudem o processo de desenvolvimento latino-americano encontra-se na necessidade de criar e fortalecer organizações e programas que estruturam modelos de gestão que tenham a reflexão e a aprendizagem entre seus pilares de sustentação. É por isso que o desenvolvimento de culturas de avaliação nas organizações da região tem se constituído em ação estratégica para o fortalecimento organizacional (RUEDIGER; RICCIO, 2005).

Diante de várias dificuldades, a administração pública não possui tradição de se avaliar. Dificuldades essas, como deficiência na elaboração de projetos avaliáveis, relutância dos formuladores na adoção de críticas, por falta de tempo para sua realização, como também pela falta de vontade política para tal iniciativa (ARRETCHE, 1998, THOEING, 2000, ENGESTROM *et al*, 1991 *apud* ROESCH, 2002, COSTA; CASTANHAR, 2003). O Banco Mundial (1997) chega a afirmar que um dos desafios para o desenvolvimento de capacidades é justamente produzir uma cultura de avaliação. Patton (2004) confirma dizendo que os maiores problemas enfrentados em projetos de avaliação são de cunho cultural e falta de vontade política para tal iniciativa.

Mas transformações nos últimos anos, de âmbito econômico, como aumento da dívida externa, instabilidade no crescimento econômico, ocasionando maiores desigualdades sociais, abertura comercial dos anos 90, a desestatização de empresas, reformas estruturais, entre outros, intensificam a necessidade de maior eficiência dos serviços públicos para gerar maiores/melhores resultados dos investimentos governamentais (COSTA; CASTANHAR, 2003). Afirmam ainda os autores que, diferentemente de outros setores, o público não possui

um “consumidor competitivo”, servindo de comparação para medida de qualidade e eficácia, e por isso deve ser obrigatória a sua realização.

O processo avaliativo tem sido uma prática, ou pelo menos sua difusão, tem sido favorecida pela criação de iniciativas como a Rede Brasileira de Avaliação, no ano de 2002, dos seminários e cursos realizados em todo o Brasil, e dos investimentos públicos em avaliações internas. Isso enfatiza a necessidade para que projetos e programas sejam avaliados, mesmo com métodos que não contemplem a totalidade da política.

Assim como todas as mudanças estruturais, a avaliação não deve ser um ato normativo simplesmente, mas deve englobar uma filosofia de interesse e preocupação com os resultados para a sociedade, bem como o interesse da mesma pelas propostas instituídas pelos representantes eleitos para os benefícios comuns, públicos.

Quanto ao julgamento, no próprio ato de avaliar está embutido uma expressão de conhecer profundamente o assunto e emitir juízo de valor quanto aos resultados apresentados. Os especialistas alertam que nas avaliações não se deveria gastar tempo no ato de julgar, pois se trata de um trabalho exploratório ou informativo. Mas, nas pesquisas em si, a imparcialidade é discutível, já que a avaliação não é exterior ao pesquisador “[...] e está inserida em uma rede simbólica que justifica os interesses e comporta uma interpretação da ação” (FELICIANO, 2005, p. 83). Os avaliadores devem ser capazes de ser sensíveis a cada caso e saber como utilizar os dados de forma informativa, não explicativa, como forma de assistência às políticas e não como julgamento (THOEING, 2000).

Carvalho (1998, p. 93) observa que “não é possível avaliar de forma isolada objetivos, estratégias, resultados de programas. Esses elementos só podem ser apreendidos na sua articulação, portanto, inseridos num dado processo e dinâmica de ação contextualizados num espaço e tempo determinados”.

De acordo com Arretche (1999), somente a avaliação de política pública implantada é capaz de apresentar as relações de causa e efeito entre os objetivos propostos e os resultados ou impactos gerados com a implementação desta. Isso será realizado por meio de instrumentos metodológicos que comprovem essa relação de causalidade e variam de acordo com a complexidade da avaliação.

Para uma avaliação ter sucesso, é preciso que o projeto tenha objetivos claros. Mas um dos problemas encontrados na elaboração de programas públicos é justamente a ambigüidade nos objetivos (*goal ambiguity*). Quando ocorre ambigüidade de objetivos, a mensuração dos resultados, efeitos ou impactos gerados pelo programa torna-se complexa. Essa questão da ambigüidade é decorrente do fato de que as organizações públicas operam com múltiplos objetivos (*multi-goal approach*), condensados nos objetivos oficiais dos programas do governo. Os estudos de avaliação devem ser pautados nos objetivos e por isso o avaliador deve desmembrar esses objetivos em objetivos operacionais para proceder à análise de avaliação da efetividade dos programas e políticas do governo (OUCHI, 1980; NEPP, 1999).

Em alguns programas os objetivos são traçados de forma simples e exequíveis, com resultados que possibilitam uma avaliação mais tangível. Em outros, os objetivos estão impregnados de intenções de governo que não são nada operacionais, com dificuldade para serem analisados através de indicadores simples. Em ambos os casos deve-se determinar os objetivos pragmáticos e, por meio disso, é possível estabelecer conexão entre os objetivos e resultados alcançados (NEPP, 1999).

3.1.1 Tipos de Avaliação

Para o processo avaliativo, podem ser utilizados diferentes critérios e classificações, de acordo com o seu objetivo. Patton (1982) menciona algumas, de acordo com a Academia

Nacional de Ciências dos Estados Unidos, como: avaliação de necessidades, teste em pequena escala, avaliação de campo, análise de políticas, *accountability*, *accountability* de cobertura, avaliação de impacto e análises econômicas. Outro tipo de classificação é do Comitê de Padronização da Sociedade de Pesquisa dos Estados Unidos, como pode ser visualizado no quadro 3.1, e as classificações consideradas por Hogwood e Gun (1981; 1984 *apud* DAGNINO, 2002).

Quadro 3.1 Classificações de avaliação, análise de políticas

Comitê de Padronização da Sociedade de Pesquisa dos Estados Unidos		Hogwood e Gun (1981; 1984).	
Tipo de Avaliação	Características	Tipo de Avaliação	Características
Análise de Início	Realizado no início do programa para auxiliar o planejamento e sua implementação.	Conteúdo das políticas (<i>study of policy content</i>)	Os analistas procuram descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas.
Análise de avaliabilidade	Busca avaliar o uso de diferentes abordagens e métodos de avaliação.	Processo das políticas (<i>study of policy process</i>)	Os analistas dirigem a atenção para os estágios pelos quais passam questões e avaliam a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação das políticas.
Avaliação formativa	Promove a avaliação do programa em sua implementação – desenvolvimento, de processo.	Resultado das políticas (<i>study of policy output</i>),	Explica-se como os gastos e serviços variam em diferentes áreas, razão por que tomam as políticas como variáveis dependentes e tentam compreendê-las em termos de fatores sociais, econômicos, tecnológicos e outros.
Avaliação de impacto	Identificar os resultados, efeitos do programa: somativa, resultado, efetividade.	Estudo de avaliação (<i>evaluation study</i>)	Procura identificar o impacto que as políticas têm sobre a população.
Monitoramento de programa	Envolve atividade de verificação até entrega de serviços/produtos previstos.	Informação para elaboração de políticas (<i>information for policy making</i>)	O governo e os analistas acadêmicos organizam os dados para auxiliar a elaboração de políticas e a tomada de decisões;
Avaliação de avaliação	Avaliação crítica realizada por profissionais especializados de relatórios de avaliações – re-análise, avaliação secundária.	Defesa de processos (<i>process advocacy</i>)	Os analistas procuram melhorar os sistemas de elaboração de políticas e a máquina de governo, mediante a realocação de funções, tarefas e enfoques para avaliação de opções.
		Defesa de políticas (<i>policy advocacy</i>)	Atividade exercida por intermédio de grupos de pressão, em defesa de idéias ou opções específicas no processo de políticas.

Fonte: Adaptado de Patton (1982) e Dagnino (2002)

Os níveis de avaliação de políticas públicas vão da avaliação da eficiência, eficácia até a efetividade. Eficiência, ou rentabilidade econômica, envolve o estudo da relação do custo despendido e quais foram os resultados obtidos com o programa. O termo eficácia já diz

respeito ao grau que os objetivos e/ou metas atingiram o público alvo, e efetividade já relaciona os resultados obtidos e os objetivos alcançados, ou seja, o seu impacto (SILVA, 2001). A preocupação com a efetividade deve ser o motivo primário dos estudos de avaliação em programas públicos (NEPP, 1999).

Quadro 3.2. Foco das pesquisas avaliativas em políticas públicas

Avaliação	Objetivo	Características	Dificuldade metodológica
Eficiência	Resultados alcançados com a implementação do projeto/programa.	Mais urgente, exige menores custos.	- Conceituação do termo para o setor público.
Eficácia	Demonstrar o alcance dos objetivos proposto.	Identifica se as metas estabelecidas e/ou instrumentos previstos para sua implantação, foram alcançadas/ empregadas.	- confiabilidade das informações obtidas; - exige reconstituição do processo de implementação/implantação.
Efetividade	Relação entre a implementação de um determinado programa e seus resultados/impactos.	A preocupação é em analisar as mudanças sociais advindas com a implantação do programa.	- justificar a relação de causalidade entre resultados/impactos e os produtos gerados pela política implantada.

Fonte: Adaptado de Arretche (1999)

A avaliação permite o aumento da qualidade no processo de implementação³, identificando problemas à medida que surgem, permite engajamento dos atores envolvidos, o transcurso de experiências, da eficácia, eficiência, efetividade (dependendo do objetivo da avaliação) e a relevância da ação (HEATWOLE; KELLER; WAMSLEY, 1976, BAKER, 2000).

3.1.1.1 Passos para Avaliação

Para apresentar um equilíbrio, deve-se demonstrar o quadro representativo da política ou programa (um esquema de sua filosofia, metas, conceitos, que permeiam sua concepção), bem como, suas alocações de recursos. Para avaliar os resultados, deve-se obter um

³ Existe uma diferença entre implementação e implantação. Enquanto a implementação engloba a execução propriamente dita de um plano, programa ou projeto, com a prática de ações concretas para sua realização, a implantação é somente a introdução, o estabelecimento, a inserção do programa/projeto.

parâmetro, uma referência para comparação. Geralmente os objetivos do programa são utilizados para tal avaliação. Por isso o processo de planejamento é tão importante, pois se os objetivos não estão claros ou não foram bem formulados, a prática de avaliação fica comprometida (ARADEL, 1999, 2002; ORTEGÓN; PACHECO; PRIETO, 2005).

Mas comparar os resultados com os objetivos não é suficiente para dizer que os resultados foram alcançados graças às ações induzidas. Cohen e Franco (2004) mencionam que determinados tipos de projetos, como os de caráter econômico, uma vez escolhidas as tecnologias que serão aplicadas, já se determina as etapas de sua implementação e o nível ótimo de se alcançar os objetivos. Em projetos sociais não ocorre dessa forma, sendo que um dos objetivos do processo avaliativo é justamente “[...] descobrir alternativas que otimizem o alcance dos objetivos procurados” (COHEN; FRANCO, 2004, p. 76).

Nesse caso, é preciso reconstruir os passos da construção do programa, analisar as necessidades, os objetivos políticos propostos (como justiça social, sustentabilidade, auxílio aos pequenos empresários, entre outros), e os meios que serão utilizados para atuação, que podem ser explícitos ou implícitos, como se fosse uma “teoria de ação”.

Como um marco de referência em avaliação, vale salientar a orientação de Dagnino (2002). O autor menciona que é necessário construir, por meio de procedimentos de modelização, os modelos que imprimem a concepção da política, até mesmo para escolha das variáveis, e formulação das hipóteses. Knoepfel (1987 *apud* FREY, 2000) menciona que para “[...] criações de hipóteses norteadoras para estudos em políticas públicas, não é possível e não se justifica uma dedução meramente teórica - *a priori*- das variáveis de análise que devem ser consideradas. São indispensáveis representações modelares sobre possíveis concatenações explicativas”.

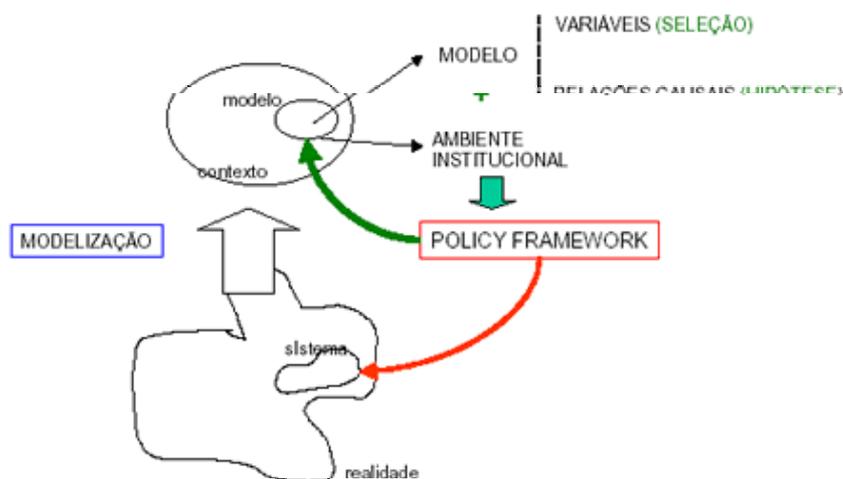


Figura 3.1 Marco de referência para análise de políticas
Fonte: Dagnino (2002)

Diante dessa afirmação, pode-se citar as metodologias sistêmicas *hard* e *soft*. Faz-se necessário mencionar a origem dos métodos sistêmicos, que nascem da Teoria Geral dos Sistemas, criada pelo biólogo Ludwig von Bertalanffy, e já comentado no capítulo 2 deste trabalho.

Os métodos sistêmicos podem ser divididos em duas abordagens: “soft” e “hard”. Uma metodologia bastante utilizada na abordagem *soft* é a do Checkland (1981 *apud* MARTINELLI, VENTURA, 2006), intitulada *Soft Systems Methodology SSM*, que considera aspectos subjetivos ao sistema, bem como, os processos de aprendizagem, conciliando a investigação de problemas, ou situações mal-estruturadas, e, ao mesmo tempo, tentando alinhar os diferentes pontos de vistas. A outra abordagem é *hard* e dentre as diversas metodologias pode-se destacar a *Viable System Model VSM*, de Beer (1979 *apud* MARTINELLI, VENTURA, 2006), uma abordagem cibernética que considera, principalmente, os aspectos objetivos no diagnóstico de problemas, na reestruturação de organizações e de seus processos e na busca da sua viabilidade.

Pela análise realizada e aplicada à avaliação de políticas, nota-se que as duas abordagens são complementares, sendo que, enquanto uma mostra-se objetiva, a outra percorre mais uma

perspectiva mais subjetiva, e que, a adoção de uma e outra, ou até mesmo as duas, depende de cada circunstância e objetivo de análise a ser realizada.

3.1.2 Avaliação em Políticas de Desenvolvimento Local

Partindo das indicações dos processos de avaliação de políticas públicas, a institucionalização de um processo de avaliação deve partir do reconhecimento, primeiramente, por parte de seus membros e dos atores com os quais interagem; construir um histórico da política implantada, apontando o conjunto de procedimentos adotados, as atividades e o “modo de ser” que a caracteriza ou a tipifica. Essa etapa seria uma descrição para que se tenha noção e visão dos alicerces que compõem a política pública, e no caso de políticas que possuem como foco o desenvolvimento local, esse passo deve ter como questão: em que medida há uma trajetória das políticas públicas de desenvolvimento local? Como ela se diferencia da trajetória de outras políticas? Essa trajetória típica, se houver, fortalece a concepção de políticas públicas de desenvolvimento local de outras políticas?

Em uma revisão das evoluções das políticas regionais na Europa, diversos autores identificaram que existe uma preocupação subsequente nos efeitos que as políticas podem causar a nível local (BACHTLER; MICHIE, 1995). Isso remete a um “exercício de quantificação”, envolvendo uma coleção de detalhes, em larga escala, de dados socioeconômicos a nível regional.

Uma ação pública não pode ser responsável sozinha pelo mérito da evolução nos territórios. 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.

Diversas opções metodológicas existem para avaliação de políticas regionais, tanto para a iniciativa privada quanto para os setores públicos, e também para comparar experiências nacionais e regionais, para estruturar análise de impacto por meio de levantamento (*survey*) ou de modelos construídos para evidenciar a filosofia, conceitos e atores que estão por trás da política implantada (BACHTLER; MICHIE, 1995). Outro ponto destacado é a existência de especialistas envolvidos no processo de evolução das políticas implantadas. A existência de uma coordenação de evolução, visando controlar *ex ante*, o processo e o *ex post* de programas regionais, tem auxiliado para a criação de metodologias de evolução das políticas regionais.

No entanto, sofisticados modelos de análise de políticas têm sido usados. A maioria dos estudos de evolução na Europa favorece uma combinação de: (1) nível macro de pesquisas, envolvendo análise “antes e depois”, com limitados indicadores socioeconômicos, às vezes suplementado por entrevistas para inferir sobre os efeitos; (2) nível micro, com pesquisas não experimentais, com levantamentos envolvendo uma coleção e análise básica de *mix* de informações qualitativas e quantitativas por meio de entrevistas, visões de *experts* e estudos de casos (BACHTLER; MICHIE, 1995).

Algumas experiências de agências que já acompanham e ajudam na elaboração de projetos de desenvolvimento local podem servir para refletir sobre o processo de avaliação de projetos com esse intuito. O Programa LEADER (como já mencionado no capítulo 2) foi criado na década de 90 na União Européia, com o objetivo de auxiliar os locais a enfrentarem as mudanças e crises, principalmente as áreas rurais, e elaborar planejamento de forma inovadora abordando os aspectos econômicos, ambientais, sociais e culturais. Com uma abordagem de baixo para cima, trabalha por meio de bases participativas, multissetoriais e integrada de desenvolvimento. Isso equivale a construir projetos de desenvolvimento que contemplem uma visão de futuro comum, com diferentes atores sociais.

Logo abaixo, podem ser visualizadas as diferentes etapas do processo de avaliação de programas, com o foco em desenvolvimento local, em que aborda uma visão mais ampla do processo de avaliação (ARADEL, 1999).

Para esse esquema de avaliação, o estudo que envolve a ligação de determinados objetivos avaliativos recebe termologias diferentes. A verificação se as necessidades estão condizentes com os objetivos propostos, é vista como um estudo de avaliação de pertinência. Os objetivos propostos e os recursos previstos para implantação do projeto, é visto como estudo da coerência, ou seja, se os recursos estão sendo utilizados para atacar os problemas estabelecidos pelo programa. A conciliação dos objetivos determinados por um programa e os efeitos (impactos) gerados por ele são vistos como análise da eficiência de 2º nível, ou de efetividade, como utilizados em avaliação de políticas públicas.

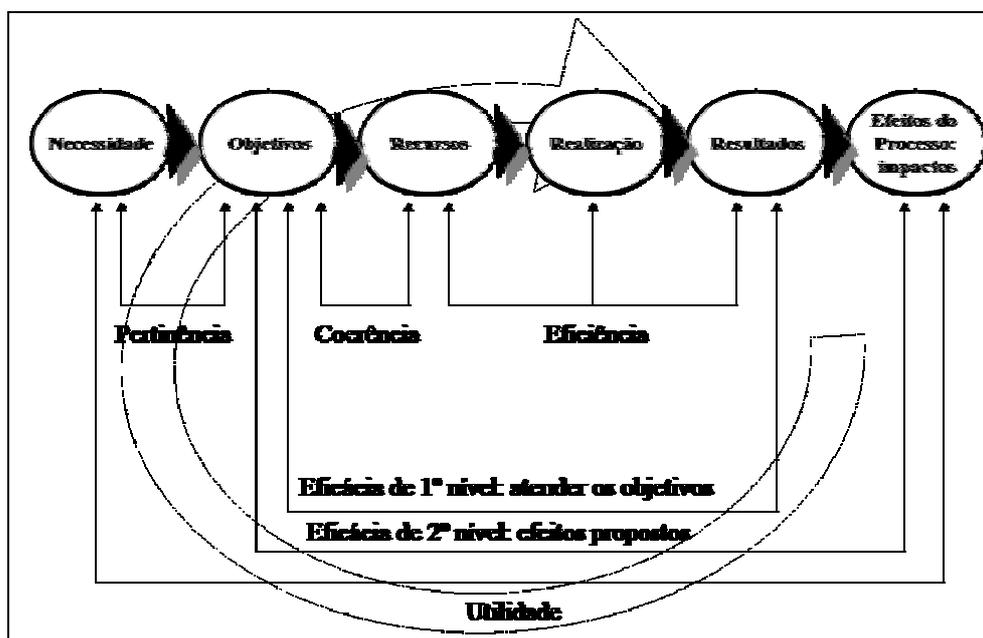


Figura 3.2 Diferentes níveis de evolução

Fonte: ARADEL (1999)

Além das etapas e questões norteadoras, o programa menciona como selecionar indicadores para mensurar ou acompanhar a evolução de projetos, que será visto no tópico

3.2.1

Lustosa (2002), em um esforço para pensar em avaliação da indução do desenvolvimento local, buscando propor uma metodologia que levasse em conta sua base sustentável, o papel dos atores e dos objetivos imediatos do processo de promoção, coloca que, para a construção de um método para avaliar as metodologias adotadas pelos programas de indução do desenvolvimento local, é importante que se tenha procedimentos formais, quantitativos e qualitativos; contar com diferentes pontos de vistas a respeito do programa, como dos participantes, dos gestores públicos, entre outros; mesmo com objetivos bem definidos, deve ser capaz de incorporar efeitos inesperados da ação, sendo positivos ou negativos; e que seja capaz de ponderar os objetivos políticos vigentes.

Continua o autor dizendo que as metodologias poderiam ser conduzidas sob três perspectivas: (a) dos resultados alcançados em termos da promoção do desenvolvimento; (b) dos resultados imediatos esperados; e (c) das etapas ou das fases de implementação. Um outro ponto destacado é quanto à qualidade e quanto aos impactos, resultantes da implementação da política.

A determinação das variáveis é outro ponto. Os conceitos que estão por trás da política são importantes para delimitar e compreender onde se quis chegar, e entender o grau de complexidade que a metodologia adotada deve contemplar. Isso é fundamental para permitir uma melhor escolha dos indicadores a serem utilizados para a análise.

Vale lembrar que na avaliação de ações de desenvolvimento só é possível se conseguir representar a evolução do sistema local em que se está atuando. Por isso, é importante identificar as variáveis do sistema e quais são as variáveis de ação sobre o qual se quer agir.

O que realmente importa em uma avaliação é “[...] o estabelecimento das conexões lógicas entre os objetivos da avaliação, os critérios de avaliação e os modelos analíticos capazes de dar conta da pergunta básica de toda avaliação: a política ou programa social sob

observação foi um sucesso ou um fracasso?” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 109 *apud* CASTRO, 1989).

3.1.3 Avaliação de Impacto

3.1.3.1 Métodos e Instrumentos

A avaliação de impacto busca apontar os efeitos gerados por meio da intervenção do programa, para as pessoas, lugares ou instituições, sendo que a determinação de impacto é “[...] o resultado dos efeitos de um programa (‘efeito líquido’), decorrentes da ação de um programa” (SILVA, 2001). A avaliação de impacto de um programa permite mensurar as conseqüências procuradas, previstas, não previstas, positivas ou não, e relevantes (SILVA, 2001, BAKER, 2000). Devem-se separar resultados brutos de resultados líquidos. Resultados brutos (RB) são as mudanças verificadas na população alvo, após um tempo razoavelmente longo para possível observação quanto a essas modificações. Os resultados líquidos (RL) são modificações apresentadas na população objeto e que se pode atribuir ao programa/projeto implantando, somente a ele, as alterações identificadas. Exige-se, dessa forma, a eliminação dos efeitos externos (EE), uma vez que só é possível com a aplicação de modelos específicos, como o experimental e derivativos, que serão visto logo a seguir.

$$\frac{RB = RL + EE}{RL = RB + EE}$$

De acordo com alguns autores, é provavelmente a mais importante avaliação a ser realizada, mas ao mesmo tempo, uma das mais difíceis para ser aplicada. Isso se deve ao fato de que só é possível após anos da conclusão/aplicação dos programas/políticas, mesmo que alguns deles já possam ser mensurados ao longo da vida do projeto/programa. Dentre outras dificuldades, pode-se ainda ressaltar a influência de outros fatores externos que podem intervir no alcance dos objetivos determinados e a difícil tarefa de mensuração (COHEN; FRANCO, 1993, NEPP, 1999, ARRETICHE, 1999).

A avaliação ou controle de impacto remete ao fim do ciclo de avaliações, como apontado na figura 3.2. No caso, pode ser aplicada a um programa em fase final para medição dos efeitos gerados, ou elaboração de um novo programa político. Por isso, a avaliação é importante para o desenvolvimento e adaptação de forma contínua dos instrumentos de ações de cunho público (FREY, 2000).

Como definição, avaliação de impacto consiste em avaliar resultados e, dessa forma, a curto ou médio prazo, mudanças resultantes dessa intervenção (EZEMENARI, RUDQVIST, SUBBARAO, 1999). Os efeitos podem representar mudanças econômicas, socioculturais, técnicas, institucionais ou até mesmo ambientais. Os impactos podem ser tanto positivos ou de efeitos secundários negativos, surgidos com as mudanças almeçadas.

Para medição de impacto, existem algumas metodologias que são direcionadas para tal intuito, como: pesquisas experimentais, quase-experimentais, métodos qualitativos e participativos (COHEN; FRANCO, 2004; BAKER, 2000).

As metodologias experimentais são consideradas mais robustas e possibilitam o controle dos resultados por meio de seleção de grupos previamente selecionados, de controle e de tratamento, deixando o grupo experimental sujeito à exposição de uma variável causal, enquanto o grupo de controle não o é. Os grupos devem ser estatisticamente equivalentes entre si, para que se possa ter parâmetro de comparação das relações causais formuladas. A vantagem de se utilizar esse método é que os dados coletados são de fácil interpretação e os resultados são de fácil visualização. (CAMPBELL; STANLEY, 1979; BAKER, 2000).

A aplicação dos experimentos também possui suas desvantagens, como: difícil intervenção nos grupos, a não existência de grupos semelhantes, os grupos podem mudar as suas características durante a experimentação e pode ocasionar custos e grande demanda de tempo (BAKER, 2000).

Os estudos quase-experimentais são utilizados quando não há condição para criar grupos de experimento e de comparação com características semelhantes, ou seja, um estudo experimental. Dessa forma, escolhem-se grupos parecidos e utilizam-se métodos mais apurados para o tratamento de dados, com técnicas econométricas, por meio de testes como método de páreo, de dupla diferença, de variáveis instrumentais e comparações reflexivas (SELLTIZ *et al.*, 1974; BAKER, 2000). As desvantagens para a aplicação de testes quase-experimentais se referem à dificuldade em delimitar objetivos e quanto ao uso dos métodos estatísticos, que muitas vezes, são de natureza complexa.

Os métodos qualitativos também são utilizados com o intuito de compreender processos, comportamento e/ou condições dos grupos estudados. Possuem maior flexibilidade para utilizar diferentes técnicas para coleta e compilação dos dados. A questão da subjetividade, a falta de um grupo de comparação, a falta de rigidez estatística, dado o tamanho da amostra que neste caso é reduzida, dificulta a possibilidade de generalização dos resultados para uma população representativa (BAKER, 2000).

Os métodos participativos contam com o acompanhamento por parte dos atores locais interessados no processo de determinação dos objetivos, indicadores e os métodos utilizados.

Enquanto os métodos quantitativos usam testes econométricos e, dependendo do tamanho da amostra, a possibilidade de se generalizar os resultados, os qualitativos possibilitam um estudo mais aprofundado do caso, com maiores informações quanto à percepção dos envolvidos, a dinâmica e explicações para os motivos apontados em análises quantitativas. Independente do método utilizado, existem vários instrumentos que podem ser utilizados dependendo do objetivo almejado da avaliação. A integração dos métodos traz diversas vantagens para a pesquisa de avaliação (BAMBERGER, 2000 *apud* BAKER, 2000).

Os diversos instrumentos que podem ser utilizados para coleta de dados em ambas pesquisas podem ser visualizados na tabela 3.1, apontando seus pontos positivos e negativos, de acordo com a definição de cada instrumento.

|

Tabela 3.1 Principais Instrumentos para coleta de dados para avaliação de impacto.

Técnica	Definição e uso	Pontos positivos	Pontos Negativos
Estudos de casos	Recompilação de informações que geram pesquisas e pode ser explicativa ou descritiva, servindo para responder perguntas como e por que.	<ul style="list-style-type: none"> - possibilitam utilizar uma variedade completa de instrumentos, como documentos, entrevistas e observação; - pode agregar poder explicativo quando se centram em instituições, processos, programas, decisões e sucessos. 	<ul style="list-style-type: none"> - bons estudos de caso são difíceis de realizar; - requer conhecimentos especializados de investigação e redação para que sejam rigorosos; - os resultados não podem ser generalizados para toda a população; - demandam muito tempo; - são difíceis de repetir.
Grupos representativos	Entrevistas focalizadas com os membros da população beneficiária que estão familiarizados com os temas pertinentes. O propósito é comparar as perspectivas dos beneficiários com conceitos abstratos dos objetivos e da evolução.	<ul style="list-style-type: none"> - procedimentos semelhantes às entrevistas; - úteis quando se deseja uma interação entre os participantes; - uma maneira útil de identificar as influências hierárquicas; 	<ul style="list-style-type: none"> - pode ser custoso e levar muito tempo; - deve ser sensível à combinação de níveis hierárquicos; - não pode ser generalizado.
Entrevistas	O entrevistador faz perguntas a uma ou mais pessoas e registra as respostas dos respondentes. As entrevistas podem ser formais ou informais, diretas ou por telefone, de interpretação fechada ou aberta.	<ul style="list-style-type: none"> - as pessoas e/ou instituições podem explicar suas percepções ou experiências com suas próprias palavras; - são flexíveis, permitindo ao entrevistador explorar outros pontos não previstos e sondar temas em profundidade; - especialmente útil quando se prevê dificuldade de linguagem; - maior possibilidade de obter informações de funcionários superiores. 	<ul style="list-style-type: none"> - demanda muito tempo; - pode ser custoso; - se não se realiza adequadamente, o entrevistador pode influir na resposta do entrevistado.
Observação	Observação e registro de uma situação em um registro ou diários, apontando quem participa, do que se trata, quando, onde e como. A observação pode ser direta, participativa.	<ul style="list-style-type: none"> - proporciona informação descritiva sobre o assunto e as mudanças observadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - a qualidade e utilidade dos dados dependem em grande medida de capacidade de observação e redação do entrevistador; - os resultados podem ser susceptíveis a diversas interpretações; - não se aplicam facilmente, tendo um prazo curto, as mudanças de processo.
Questionário	Elaboração de um conjunto de perguntas cujas respostas podem ser analisadas.	<ul style="list-style-type: none"> - pode ser aplicado simultaneamente em amostras diferentes; - dá tempo aos respondentes para pensar antes de responder; - pode ser respondido de forma anônima; - impõe uniformidade ao perguntar o mesmo para todos os respondentes; - facilita a tabulação e comparação dos dados. 	<ul style="list-style-type: none"> - a qualidade das respostas depende de um alto grau de clareza das perguntas; - às vezes é difícil convencer as pessoas para que completem e devolvam o questionário; - pode significar que deva-se ajustar as atividades institucionais e as experiências das pessoas dentro de categorias predeterminadas.
Análise de documentos escritos	Revisão de documentos como registros, base de dados administrativos, materiais de capacitação e correspondências.	<ul style="list-style-type: none"> - permite identificar problemas e investigá-los em mais detalhes e proporciona evidencia de ações, mudanças e efeitos para apontar as percepções dos declarantes; - podem ser custosos. 	<ul style="list-style-type: none"> - demanda muito tempo.

Fonte: adaptado de Taschereau (1998 *apud* BAKER, 2000).

3.1.3.2 Dificuldades para Aplicação de Avaliação de Impacto

Em qualquer estudo que envolva avaliação, algumas dificuldades são encontradas, de acordo com Ezemenari, Rudqvist e Subbarao (1999), principalmente, na avaliação de impacto. A primeira delas é mensurar os resultados/impactos produzidos pelos *inputs* do projeto avaliado. A existência de fatores externos pode ser um ponto que interfere nos efeitos, que podem ser ou não observados. Os aspectos endógenos podem ser tratados determinando o que poderá ocorrer na ausência do programa no mesmo intervalo de tempo pesquisado, ou seja, por meio de experimento.

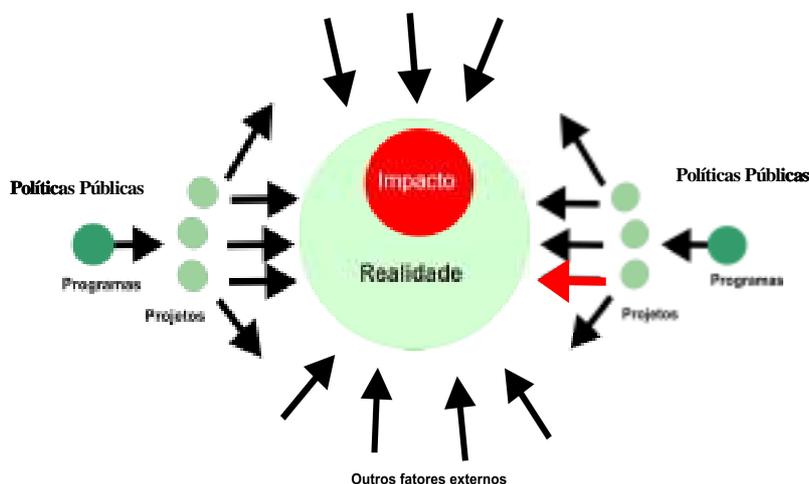


Figura 3.3 Lacunas na análise de impacto

Fonte: Soares (2006)

Outro ponto é quanto à possibilidade de existência de outros fatores ou eventos que são correlacionados com os resultados, mas não são os causadores dos efeitos, chamados de eventos contemporâneos.

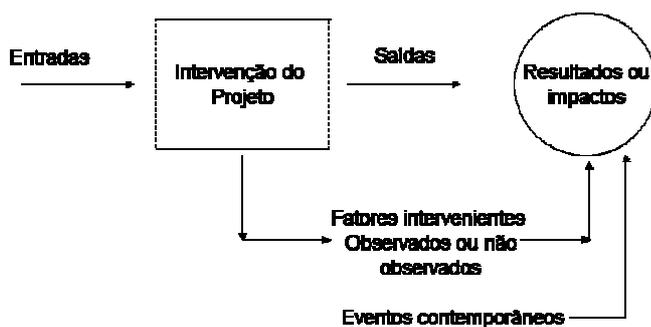


Figura 3.4 Dificuldades na análise de impacto

Para um bom projeto de avaliação, é necessário estabelecer: as definições dos resultados que é causa da intervenção; estabelecer os padrões e indicadores de medida e definir as hipóteses. Os indicadores de resultados/impactos devem estar ligados às necessidades dos relatos do projeto, por meio dos objetivos. Os mesmos podem possuir vários objetivos e isso dificultar a escolha de indicadores. Nesse caso, se o projeto tiver múltiplos objetivos, é melhor selecionar um número menor de objetivos e definir os indicadores escolhidos. É importante também definir o intervalo de tempo que será analisado, pois dependendo do objetivo do projeto, os efeitos podem ser notados somente a longo prazo, ou outros a curto ou médio (COHEN; FRANCO, 2004; BAKER, 2000).

A coleta de informações é outro ponto a ser visto como primordial para a condução de estudos de avaliação de impacto. Os dados podem consistir em longitudinal, *cross-section*, *baseline* com *follow-up*, ou em séries temporais. Qualquer um desse tipo de dado pode ser utilizado em métodos qualitativos ou quantitativos. Dados longitudinais (painel) designam as observações ao longo do tempo, uma realizada antes da intervenção (*baseline*), e a outra depois (*afterwards*). Os dados coletados por meio de painel são os melhores para analisar a evolução de programas (BAKER, 2000).

Entre outros desafios na avaliação de impacto, Nui (2001) menciona os seguintes:

1. Fazer as ligações de causa e efeito;
2. Observar os efeitos displicentes ou fatores externos;
3. Selecionar os indicadores problemas;
4. A disponibilidade de dados;
5. Restrições de dados;
6. Tempo de execução para apresentação de impactos.

3.2 Utilização de Indicadores em Avaliação de Políticas Públicas

As iniciativas de desenvolvimento local envolvem, em muitos casos, ações que são complexas, que mobilizam numerosos atores e que, por sua vez, envolvem numerosos parâmetros, que alguns indicadores nem sempre revelam e, por isso, a multiplicidade dos indicadores necessita de um trabalho árduo de escolha. Para a orientação desse processo, quando se trata de avaliação de políticas públicas, os objetivos e missão do programa devem ser um ponto de referência, bem como ter uma base teórica consistente.

Isla (1998) ressalta que, pela falta de uma conceituação consistente, a elaboração de determinados indicadores ambientais locais mostra-se como um item isolado sem relação clara de causalidade e nível de hierarquia, levando a um sistema sem coerência na avaliação dos fenômenos.

Paiva (2004, p. 12) coloca que

Desde logo, há que se ver que os dados estatísticos secundários não captam a percepção que os agentes locais têm da sua realidade e de suas potencialidades. E não é possível mobilizar o esforço produtivo de qualquer comunidade, se ela não tem consciência do (ou expectativas positivas quanto ao) potencial do projeto.

Os indicadores devem sintetizar as informações, produzindo realidade e necessidades. O seu uso na área de administração pública possibilita um controle maior dos gastos e sua aplicação de forma efetiva, eficiente e eficaz, facilitando a visualização mais estruturada dos dados, viabilizada pela utilização de novas tecnologias de informações (JANNUZZI, 2001, 2005). Os indicadores representam não só os dados inerentes a sua concepção, mas trazem consigo “[...] as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente [...] subsidiam as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas do governo” (JANNUZZI, 2005, p. 138).

Mueller *et al* (1997) afirmam que os indicadores possuem algumas características como: (a) de **simplificar**, descrever de forma sucinta o estado do fenômeno estudado, reduzindo causas complexas; (b) **quantificar**: deve permitir coerência estatística e lógica com as hipóteses levantadas; (c) **comunicar**: simplificar para tornar quantificável aspectos do fenômeno, de forma a permitir a comunicação; (d) **validar**: um indicador deve ser produzido em tempo oportuno, pois é um importante elemento no processo decisório dos setores público e privado; e (e) **ser pertinente**: deve transmitir informações de forma fácil com base científica e método adequado.

Os indicadores devem apresentar tendências ao longo do tempo, serem sensíveis a mudanças no ambiente ou na economia; serem referentes a dados já existentes ou coletados a custos razoáveis e possibilitar atualizações a intervalos regulares de tempo; serem baseados em dados confiáveis e possuírem um parâmetro com que possam ser comparados (GILBERT; FEENSTRA,1999).

Os indicadores, direcionados à avaliação de políticas públicas, devem estar relacionados ao seu contexto, ou seja, devem descrever o estado do sistema sobre o qual a missão, o projeto ou a política desejam intervir e, dessa forma, devem ser escolhidos em função dos objetivos estratégicos da missão ou da política (ARADEL, 1999). Dessa forma, para efeito deste projeto, conceitua-se indicador como uma forma de grandeza característica, tanto de um objeto quanto de ação, podendo ser tanto quantitativos quanto qualitativos.

Para levantamento de indicadores na área pública, deve-se explicitar as demandas, mesmo que pragmáticas, do levantamento, delineando as dimensões, os componentes e supostamente as ações operacionais relacionadas ao objeto proposto (JANNUZZI, 2005).

Para uma melhor escolha de indicadores que possam refletir a realidade de mensuração de políticas públicas, os mesmos devem possuir uma classificação quanto às suas

propriedades e aplicabilidade. Quanto às suas propriedades, relacionam-se 12, com aderência mais, menos ou indiferente para o uso ou não, de acordo com os objetivos da avaliação.

Quadro 3.3 Avaliação dos indicadores das propriedades desejáveis.

Propriedades	Definição	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador n
1. Relevância política para a agenda política	Devem ser relevantes para o monitoramento da agenda governamental das prioridades definidas na área nas últimas décadas;				
2. Validade de representação do conceito	A medida deve estar mais próxima quando possível do conceito abstrato ou da demanda política que lhe deu origem;				
3. Confiabilidade da medida	Dados coletados diretamente da fonte são mais confiáveis;				
4. Cobertura populacional	Devem ter boa cobertura territorial ou populacional, representativos da realidade empírica;				
5. Sensibilidade às ações previstas	Medidas sensíveis e específicas possibilitam avaliar mais rapidamente os efeitos (ou não efeitos);				
6. Especificidade ao programa					
7. Transparência metodológica na sua construção	Os procedimentos para construção dos indicadores devem ser transparentes e as decisões metodológicas justificadas;				
8. Comunicabilidade ao público	Os indicadores devem ser os mais facilmente compreendidos;				
9. Factibilidade operacional para sua obtenção	Para maior controle, os indicadores devem ser de fácil manipulação;				
10. Periodicidade na sua atualização	Com o intuito melhor acompanhamento, os indicadores devem ser levantados com certa frequência;				
11. Desagregabilidade populacional e territorial	Deve-se definir o público alvo definido no programa;				
12. Comparabilidade da série histórica	Permite a inferência de tendências e a avaliar efeitos de eventuais programa implementados.				
Total de propriedades (+)					

Fonte: Adaptado de Jannuzzi (2005)

Quanto à aplicabilidade, podem ser mais específica ou de orientação mais geral. De acordo com a concepção de vários autores (ARADEL, 1999, JANNUZZI, 2005, ARRETICHE, 1999), os indicadores podem ser classificados em:

- (a) indicadores de insumo;
- (b) indicadores de realização;
- (c) indicadores de resultados; e
- (d) indicadores de impactos.

Os dois primeiros são destinados a acompanhar as realizações dos gestores dos programas ou efeitos diretos nos destinatários, e podem ser utilizados tanto para medir os efeitos duradouros sobre o alvo (específico), quanto do sistema como um todo (global). Os indicadores de impacto, ou de contexto, apreciam a eficácia e a eficiência das relações entre o valor constatado e o valor objetivo, bem como das realizações ou resultados dos recursos mobilizados com a política implantada (ARADEL, 1999; ARRETCHE, 1999).

Guimarães e Jannuzzi (2004) afirmam que é cada vez mais relevante a utilização de indicadores municipais para auxiliar processos de elaboração de planejamento, implantação, monitoramento e, principalmente, avaliação de políticas. Ressaltam que os indicadores também devem estar atrelados às agendas político-institucionais e dos padrões legalmente estabelecidos pela Constituição Federal/Estadual, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, entre outros firmados no país, assim como de compromissos internacionais assumidos, como os Objetivos do Milênio⁴, assinado pelos países, juntamente com a Organização das Nações Unidas (ONU).

Para identificação e/ou construção de indicadores, índices, Cohen e Franco (2004) sugerem os seguintes passos:

- (a) Partir da representação literária do conceito;
- (b) Desagregar o conceito em dimensões, por dedução analítica ou empírica, por meio das estruturas de suas inter-relações;
- (c) Escolher indicadores que caracterizam as dimensões do conceito.

Sugerem os autores que seja utilizada uma quantidade elevada de indicadores para garantir a cobertura de todos os aspectos da dimensão;

⁴ Foram estabelecidos 8 objetivos de desenvolvimento para o milênio, que são: 1- Erradicar a extrema pobreza e a fome; 2- Atingir o ensino básico universal; 3- Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4 - Reduzir a mortalidade infantil; 5 - Melhorar a saúde materna; 6 - Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; 7- Garantir a sustentabilidade ambiental; e 8 - Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento.

- (d) Construir índices para sintetizar os dados. Os índices devem ser exaustivos e devem cobrir, na medida do possível, as dimensões do fenômeno. Caso não contemplem, deve-se mencionar as exclusões. É necessário deixar claro como os dados foram colocados em relação mútua, ou seja, como foram atribuídos os valores numéricos, as formas de ponderação (somatório simples – cada dimensão possui o mesmo peso, ou ponderadas, por meio de pesos estipulados).

3.2.1 Escolhas de Indicadores para Políticas Públicas em Desenvolvimento Local

As iniciativas de desenvolvimento local envolvem, em muitos casos, ações que são complexas, que mobilizam numerosos atores e que, por sua vez, envolvem numerosos parâmetros que alguns indicadores nem sempre revelam e por isso, a multiplicidade dos indicadores necessita de um trabalho árduo de escolha. Para orientação desse processo, quando se trata de avaliação de políticas públicas, os objetivos e missão do programa devem ser um ponto de referência, bem como ter uma base teórica consistente. Dentro de uma avaliação de uma ação ou de um programa, as escolhas dos indicadores serão a ocasião de uma reflexão entre os intervenientes, para um mínimo de objetivos comuns (ARADEL, 1999).

Camarotti (2004, p. 6) resume a concepção de indicadores de desenvolvimento local dizendo que sua produção

[...] torna-se fundamental para valorizar o protagonismo da sociedade e, a construção de uma identidade territorial. Em outros termos, a construção de indicadores de desenvolvimento local nos remete à heterogeneidade dos territórios: seus aspectos físicos, suas realidades socioeconômicas, as posições destes territórios no cenário econômico mundial, nacional e regional e as dimensões culturais. Entretanto, a construção de identidades, mudança cultural, capital social e redes de cooperação horizontal – marcas de desenvolvimento local – não são facilmente mensuráveis dentro das sistemáticas estabelecidas de indicadores, já que são elementos qualitativos compartilhados e expressados no cotidiano.

Joyal (2004), na busca de expressar os esforços de programas implantados no Quebec em busca do desenvolvimento local, levantou os principais indicadores por categorias, baseado na análise de documentos gerados com a implantação do programa, no qual foram identificados 28 variáveis que vão desde a concepção do saber fazer, às iniciativas locais, à manutenção dos serviços passando pelo potencial de desenvolvimento até aos trabalhadores independentes. O levantamento dos indicadores que influenciam o desenvolvimento local rural, a partir das experiências no Quebec, e sua relação causal, fica evidente na figura 3.5. Nota-se que os indicadores levantados são tanto qualitativos como quantitativos.

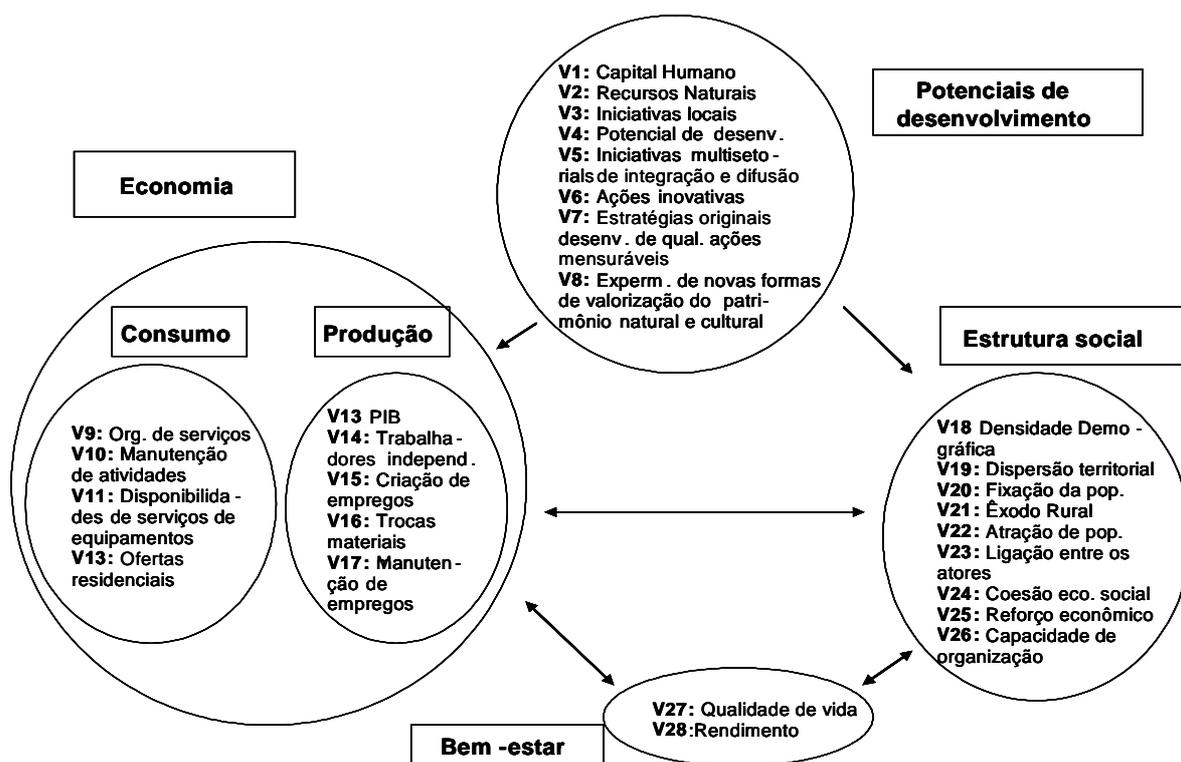


Figura 3.5 Representação a partir de análise de documentos

Fonte: Adaptado de Joyal (2004)

O levantamento de indicadores possibilita não só a avaliação das políticas implantadas, principalmente quando se considera a classificação de indicadores de resultados, realização e impactos, mas possibilita também a compreensão sistêmica de todo o processo,

conciliado com a atuação dos atores locais. Dessa forma, percebe-se que a construção de modelos que possam exemplificar essa visão, baseados em parâmetros aceitáveis, contempla os vários aspectos e dimensões que o desenvolvimento local necessita.

3.2.2 Indicadores de Desenvolvimento Internacionais

Gremaud (2003) considera que, para avaliar desenvolvimento, deva-se medir a diminuição do nível de pobreza, não deixando de considerar o tamanho da população. O autor coloca que o desenvolvimento

[...] não pode ser analisado somente por meio de indicadores que medem o crescimento do produto ou do produto *per capita*. Desenvolvimento deve ser complementado por índices que representem, ainda que de forma incompleta, a qualidade de vida dos indivíduos, tais como renda *per capita*, expectativa de vida, mortalidade infantil, fertilidade, educação, analfabetismo, distribuição de renda entre 61 diferentes classes e setores, centralização da atividade econômica, poder político, entre outros.

Baseado no conceito do Desenvolvimento Sustentável, diversas ferramentas de avaliação foram criadas para explorar o conceito de desenvolvimento a partir das diferentes dimensões. Hans (2005) cita 18 indicadores diferentes que são utilizados em diversas partes do mundo para a avaliação do desenvolvimento em bases sustentáveis. Bellen (2004) destaca três, e que na pesquisa de Hans (2005), aparecem com as maiores pontuações de avaliação entre os especialistas, como indicador importante para avaliar o Desenvolvimento Sustentável.

- *Ecological Footprint Method*, termo que pode ser traduzido como "pegada ecológica" e que representa o espaço ecológico correspondente para sustentar um determinado sistema ou unidade;

- *Dashboard of Sustainability*, em que, através de uma representação gráfica, são construídos painéis divididos em três grupos ou *clusters*, medindo a *performace* econômica, social e ambiental;
- *Barometer of Sustainability*, que tem como capacidade a combinação de indicadores, permitindo aos usuários chegarem a conclusões a partir de muitos dados considerados contraditórios, usando grupo de condições humanas e ecológicas, não considerando aspectos econômicos.

No quadro 3.4. evidenciam-se outros indicadores, separados por dimensões, utilizados e relacionados, assim como, a importância de cada um dos indicadores para medição do desenvolvimento, que também foram destacados por Hans (2005).

Quadro 3.4. Indicadores para medir o desenvolvimento elaborados internacionalmente, por dimensão

Dimensão	Indicador/Metodologia	Indicadores relacionados	Importância	Fonte
Ambiental	PSR (<i>Pressure-State-Response</i>)	Baseado no sistema <i>Stress-Response</i> (P) – indicadores de pressão ambiental (S) indicadores de estado e (R) indicadores de resposta.	- Rastreamento do progresso ambiental; - Integração entre preocupações ambientais e políticas públicas; - Integração entre preocupações ambientais e política econômica.	OECD (1993)
	<i>Total Material Consumption</i> (TMC)	- indicadores de transporte e fluxo de materiais	- Fornecem uma ligação entre o consumo de materiais e seus impactos na natureza.	
	<i>Total Material Input</i> (TMI).	- indicadores de transporte e fluxo de energia		
Econômica	System of Integrated Environmental and Economic Accounting – (SEEA)	EDP – Environmentally Adjusted net Domestic Product).	- Avaliação ambiental de custo-benefício: - Elaboração e mensuração de indicadores de estoques e receitas ajustados ao meio ambiente.	United Nations (1993).
	<i>Monitoring Environmental Progress</i>		- a sustentabilidade é medida por uma riqueza <i>per capita</i> não decrescente.	World Bank (1995).
	- <i>Index of Sustainable Economic Welfare</i> - <i>Genuine Progress Indicator</i> .		- fornece uma nova visão da mudança do bem-estar econômico no tempo.	Daly e Cobb (1989).
Social	<i>Human Development Index</i> – (HDI)	- expectativa de vida no nascimento. - grau de alfabetização - Produto Interno Bruto (PIB)	- indicador do desenvolvimento humano	UNDP (1990; 1995).
	<i>Capability Poverty Measure</i> (CPM)	- percentagem de crianças com menos de cinco anos que têm subnutrição; - percentagem de mulheres com 15 (quinze) anos ou mais que são analfabetas; - percentagem de nascimentos que não são atendidos por pessoas treinadas da área da saúde.	- monitorar o nível de privação humana	
Ambiental, Econômica, Social e Institucional	<i>Driving Force – State – Response</i> (DSR)	<i>Driving Force</i> - indicadores fornecem uma medida das causas das mudanças, negativas ou positivas, no estado de desenvolvimento sustentável. - <i>State</i> – medida do desenvolvimento no momento; - <i>Response</i> - indicadores fornecem uma medida da disposição e efetividade da sociedade em fornecer respostas.	- conglomerada quatro dimensões; - utilização de indicadores qualitativos e quantitativos; - ferramenta capaz de organizar informações sobre o desenvolvimento.	United Nations (1996).

Fonte: Elaborada pela autora

A criação desses indicadores foi motivada pelo capítulo 4 da Agenda 21, que evidencia o incentivo à criação de medidas para auxiliar a implantação de políticas visando o desenvolvimento sustentável. Visando atender as especificidades de todos os países, formou-se uma Comissão de Desenvolvimento Sustentável, que levantou 58 indicadores principais para se medir o desenvolvimento das dimensões social, econômica, ambiental e institucional para os diversos países.

O Índice de Desenvolvimento Humano, o IDH, foi criado para expressar o processo de expansão das liberdades substantivas das pessoas e não somente como um ato conseqüente, apenas, da utilização de mecanismos simples (fórmulas) de acumulação de capital, abertura de mercados e planejamento econômico (embora estas sejam variáveis importantes no contexto geral da questão do desenvolvimento). Para a compreensão desse índice, é importante o entendimento de algumas premissas. Primeiro, se deve expandir o aspecto pelo qual se enxerga o processo de desenvolvimento, indo além de questões que identificam o desenvolvimento apenas como reflexo do Produto Nacional Bruto, aumento das rendas pessoais, industrialização ou avanço tecnológico. Segundo, se deve compreender que a liberdade é um conceito multiforme e depende de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas e os direitos civis. Isso posto, passa-se a compreender que a abordagem do desenvolvimento humano vê o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas (acesso à saúde, educação, política, dentre outros). Essa liberdade está muito mais relacionada aos fins do que aos meios (SEN, 2000).

Como em qualquer conceito, o desenvolvimento humano é maior que qualquer uma das medidas que se possa realizar a seu respeito, mesmo o próprio Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Essa medida é apoiada em três dimensões básicas, que são: educação, longevidade e renda. Na dimensão educação, o cálculo do IDH considera dois indicadores. O primeiro é a taxa de analfabetismo, considerando o percentual de pessoas acima de 15 anos de

idade; esse indicador tem peso dois. O segundo indicador é o somatório das pessoas, independente da idade, que freqüentam algum curso, seja ele fundamental, médio ou superior, dividido pelo total de pessoas entre 7 e 22 anos na localidade. Também entram na contagem os alunos supletivos, de classes de aceleração e de pós-graduação universitária.

O item longevidade é avaliado considerando a esperança de vida ao nascer. Esse indicador mostra a quantidade de anos que uma pessoa nascida naquela localidade, em um ano de referência, deve viver. Estão embutidas as condições de saúde e sanidade, pois as mortes precoces estão diretamente ligadas a esses dois pontos. A renda é calculada tendo como base a renda *per capita* do local.

O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) até 1 (desenvolvimento humano total). Um IDH de até 0,499 significa baixo desenvolvimento humano, um IDH de 0,5 até 0,799 significa desenvolvimento humano médio e, quando o índice ultrapassa 0,8, o desenvolvimento é considerado alto.

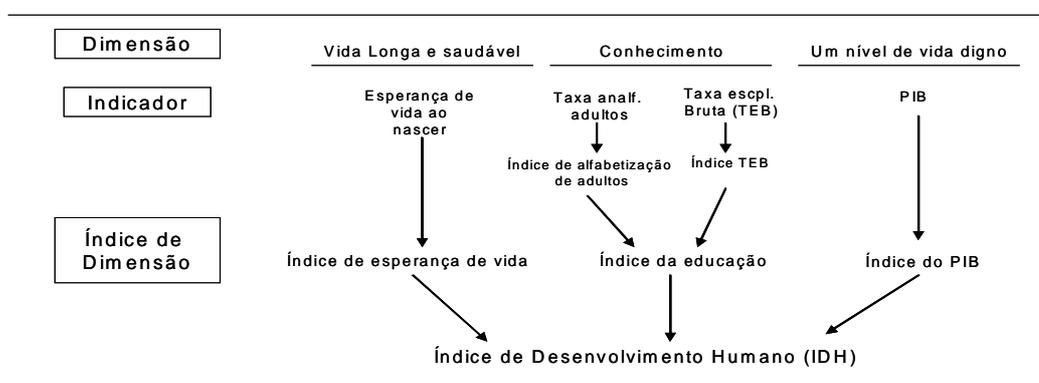


Figura 3.6 Representação dos indicadores utilizados para o cálculo do IDH

Logo após introduzido, o IDH foi destacado como um instrumento político, assim como, uma ferramenta útil para a elaboração de políticas públicas. Sabe-se, apesar disso, que se trata de uma medida baseada na média, desconsiderando os fatores distributivos do desenvolvimento, principalmente, as questões como **desigualdade** e de **privação**. As desigualdades consideradas aqui podem ser evidenciadas no gênero, entre raças ou grupos étnicos, regiões, estados e de acordo com sua origem, urbana e rural. As privações, como

alguns pensam, também não são consideradas no cálculo do índice. Inicialmente, a idéia era considerar o desenvolvimento sob esse ângulo e avaliar os benefícios do desenvolvimento humano pelo IDH, mas foi construído apenas para comparar a queda da média de resultados. No quadro 3.5 apontam-se alguns pontos positivos e negativos do IDH.

Quadro 3.5 Aspectos do IDH

Pontos Positivos	Pontos Negativos
- Desmistificou o desenvolvimento baseado somente no aspecto econômico	- Não é capaz de captar bem o conceito em sua totalidade
- Instrumento de comunicação para tomada de decisão pública	- Não leva em consideração todos os aspectos do desenvolvimento humano
- Instrumento de monitoramento, avaliação, tem gerado dados mais confiáveis	- Apenas uma medida sintética
- Estimulado pesquisa acadêmica e estudos empíricos (aperfeiçoamento teóricos e metodológicos).	

Fonte: Baseado em Jahan (2001)

3.2.3 Indicadores de Desenvolvimento Elaborados no Brasil

No Brasil podem-se mencionar vários indicadores sintéticos, como são assim chamados os indicadores que sintetizam um único índice. Criados com o intuito de subsidiar novas classificações regionais para investimentos públicos, para mensurar em termos quantitativos um conceito criado, os mesmos também podem simplesmente auxiliar na criação de novas medidas para se avaliar a evolução do desenvolvimento. Índices como o IDH – Municipal; o Índice de Condições de Vida Municipal (ICV), que incorpora 16 indicadores na área social; o Índice de Qualidade Municipal, com 42 variáveis; o Índice de Desenvolvimento Social (IDS); entre outros mais, que podem ser visualizados na tabela 3.2.

Tabela 3.2 Indicadores sintéticos elaborados no Brasil

Instituição	Índice	Objetivo	Fonte
Fundação João Pinheiro MG	IDH-M: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	“...avaliar e monitorar o nível de desenvolvimento humano e de condições de vida no âmbito dos municípios... enquanto o IDH utiliza quatro indicadores básicos... o ICV utiliza, além desses quatro, um conjunto de 16 indicadores.... de forma a captar da forma mais abrangente possível o processo de desenvolvimento social.”	FJP (1998)
	ICV: Índice de Condições de Vida Municipal		
Fundação Cide RJ	IQM: Índice de Qualidade Municipal	“.... índice que pretende contribuir para um maior conhecimento da realidade fluminense ...na intenção de subsidiar Governo e Prefeituras no direcionamento de suas políticas.... com o objetivo de capturar uma dada distância entre a realidade existente ... e o desenho de uma sociedade ideal, na qual se vivencie um elevado grau de equidade e cidadania plena.... cruzamento de 42 variáveis...”	Cide (2000, 2000a, 2001b, 2002).
	- verde - carências - nec. habitacionais - sustent.fiscal		
SEADE – SP Sistema Estadual de Análise de Dados	IPRS: Índice Paulista de Responsabilidade Social	“ Em 2000, a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo contratou os serviços técnicos da Fundação Seade....desenvolver uma metodologia capaz de classificar os municípios ... monitoramento de prioridades ...para caracterizar os municípios quanto às condições de vida da população e às ações públicas direcionadas para seu aprimoramento... “	Seade (2001) e Madeira (2001)
SEI – BA Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (BA)	IVJ: Índice de Vulnerabilidade Juvenil		SEI (2002)
	IDS: Índice de Desenvolvimento Social	“... medidas de Desenvolvimento mais atualizadas... que permitam avaliar as políticas públicas, orientar a intervenção dos níveis de governo e instrumentar (sic) os vários segmentos da sociedade na demanda por melhorias... [classificando] os municípios em ordem decrescente ... obtido através da média geométrica dos escores padronizados..”	
Fundação Economia e Estatística RS	IDE: Índice de Desenvolvimento Econômico	“..... elencar os municípios ... segundo suas condições sociais e econômicas... em relação a quatro grupos de indicadores: Condições de Domicílio e Saneamento, Educação, Saúde e Renda”... totalizando um número de 14 indicadores.... contribuindo, dessa forma, para uma alocação mais criteriosa dos recursos públicos.”	Winckler (2002)
Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/ PUC-Minas MG	IQVU: Índice de Qualidade de Vida Urbana	“... este índice busca expressar a oferta e o acesso da população a serviços e recursos urbanos de 11 setores...nas 81 UP [Unidades de Planejamento].... Sua construção contou com a participação de 13 gestores setoriais e regionais que definiram os temas a serem considerados – as “Variáveis” do índice – e, ao final, os pesos com que cada variável entraria no cálculo....A partir daí, a equipe coordenadora desenvolveu extensa pesquisa com cerca de 40 órgãos públicos e privados, que permitiram a formulação dos 75 indicadores....	Nahas (2002)
	IVS: Índice de Vulnerabilidade Social		
INEP/ Cedeplar/ NEPO	IMDE: Indicador Municipal de Desenvolvimento Educacional	“.... indicador sintético que reflita a qualidade e o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro no âmbito municipal e subsidie o processo de decisão e avaliação de políticas públicas educacionais...[seguindo] três etapas: (1) análise exploratória dos indicadores municipais de forma a avaliar sua adequação para análise estatística proposta; (2) análise fatorial dos dados..”	Cunha (2001).

Fonte: Adaptado de Guimarães e Jannuzzi (2004)

Vale destacar o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), criado pela Assembléia Legislativa de São Paulo para auxiliar a “fiscalização política”. O índice é composto de três grandes dimensões: resultados de curto prazo, esforços realizados pela gestão municipal para melhoria da educação e saúde e a participação, que implica na geração de meios que permitam maior clareza das ações na área social. Resumindo, as dimensões consideradas são: riqueza municipal, longevidade e escolaridade.

3.2.3.1 Índice de Desenvolvimento Local

Um último índice a ser comentado está relacionado à preocupação de dimensionar e avaliar os impactos dos processos de indução de projetos de desenvolvimento local: o Índice Sistêmico de Desenvolvimento Local, criado por Franco (2001).

A base metodológica dos programas do Desenvolvimento Local Sustentável é pautada no incentivo ao empreendedorismo e na geração de capital social. O autor do índice enfatiza que para a sua criação, o grande desafio é criar formas de se medir o capital social. A geração de capital social é vista por ele como um dos fatores que dinamizam a sustentabilidade do desenvolvimento e mostra-se como um integrador das várias dimensões, sendo elas social, econômica, empresarial e humana.

O índice proposto pelo autor engloba três dimensões e seus respectivos indicadores, que são: - ‘**I**’ (Indicador de Empreendedorismo Individual) = número de empreendedores individuais por habitante; - ‘**C**’ (Indicador de Empreendedorismo Coletivo) = número de pessoas que participam voluntariamente de associações empresariais e de organizações sem fins lucrativos da sociedade civil ou do terceiro setor por habitante; - ‘**D**’ (Indicador de Democratização Participativa) = número de pessoas que participam voluntariamente de conselhos, agências e fóruns de desenvolvimento (ou processos estabelecidos regularmente na esfera pública) por habitante.

Após uma análise aprofundada e o apontamento das principais dificuldades e limitações para construção do índice, Franco chega à seguinte formulação: Indicador de DLIS ('I-DLIS') = $14I + 40C + 167D$. Várias implicações metodológicas e limitações são apontadas pelo autor, dizendo que são necessárias várias outras pesquisas para chegar a um índice que meça a dinamicidade que o assunto necessita.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

O Programa dos Minidistritos Industriais e de Serviços

4. SÃO JOSÉ DO RIO PRETO E O PROGRAMA DOS MINIDISTRITOS INDUSTRIAIS E DE SERVIÇOS

4.1 Caracterização do Município

O intuito desse tópico é apresentar as principais características do município onde foi implantada, a política pública estudada neste trabalho e apontar alguns indicadores em diversas dimensões para analisar como esse município cresceu nos últimos anos. Trata-se do município de São José do Rio Preto, localizado no estado de São Paulo, na 8ª Região Administrativa (RA), juntamente com outros 96 municípios, destacando-se Catanduva, Votuporanga, Mirassol e Jales, com maiores concentrações populacionais na região.

O município foi fundado em 19 de março de 1852, com o início de sua história marcada em 1840, quando os mineiros fixaram-se e deram início à exploração agrícola e à criação de animais domésticos. A origem do nome do município vem da junção do padroeiro da cidade, São José e do rio que corta o município, o Rio Preto.

Estabelecido em uma área de 434,10 Km², sendo a área urbana equivalente a 22.3% da área total, o município possui uma localização privilegiada. Sua influência na 8ª RA intensifica sua natureza econômica, apontando um crescimento substancial nos últimos anos.

Com os deslocamentos populacionais devido a uma redistribuição das atividades em termos econômicos no estado de São Paulo, algumas cidades do interior do estado tornaram-se “pólos regionais concentradores de fluxos migratórios e atividades econômicas”. Dentre elas São José dos Campos, Campinas, Sorocaba, Ribeirão Preto, Bauru e São José do Rio Preto (CARVALHO, 2004). Rio Preto mostra-se como um pólo regional e com os incentivos nos anos 70 e 80, garantiu-se a manutenção do crescimento econômico regional, mesmo com as turbulências ocorridas na economia nacional.

Em termos populacionais, em 1970, o número de habitantes na cidade era de 124.034, enquanto que em 1980 subiu para 188.601, em 1991 atingiu 289.957, e no último censo

populacional do IBGE, de 2000, contabilizando 395.482. Levando em consideração que Rio Preto é cidade sede da RA, a mesma aumentou seu poder de atração, ampliando em 14% o total da população da RA na cidade. Em 1970 atingia 20% do total da população da RA, em 1980, 25% em 1991, chegando a alcançar, em 2000, cerca de 28% da população regional, fortalecendo seus laços comerciais com os municípios vizinhos e ampliando suas relações com outras regiões, dentro e fora do estado.

Tabela 4.1. População, Taxa de Urbanização e Taxa de Crescimento Geométrico Anual, na RA e Município de São José do Rio Preto (1980, 1991, 2000)

	População			Taxa de urbanização			Taxa de crescimento geométrica	
	1980	1991	2000	1980	1991	2000	1980/91	1991/00
RA de São José do Rio Preto	947.416	1.126.330	1.297.799	71	84	89	1,59	1,59
Município de São José do Rio Preto	187.403	279.507	357.705	95	97	94	3,77	2,78
Total de São Paulo	24.953.238	31.436.273	36.974.378	87	93	93	2,12	1,82

Fonte: Seade

Houve um aumento na taxa de urbanização na região como um todo. Todos os municípios-sede cresceram a taxas superiores às suas respectivas regiões de governo, com destaque para Rio Preto, que apresentou as maiores taxas geométricas de crescimento anual, da ordem de 3,77% e 2,78%, entre os anos de 1980/1991 e 1991/2000, respectivamente. Fazendo uma análise das taxas líquidas de migração por habitante no ano 2000 (mil/habitantes), nota-se que o município apresentou taxa considerável e bem maior que o valor calculado para o estado de São Paulo e a RA. Enquanto o estado de São Paulo teve uma taxa líquida de migração em 4,31, a RA apresentou 6,44, Rio Preto teve uma taxa maior que o dobro da última, 17,57.

Uma explicação para tal fato pode ser a rede viária existente no município, já que

[...] a ampla rede viária que atravessa a cidade permite que os fluxos de mercadorias e os deslocamentos de pessoas ocorram com grande intensidade e facilidade entre as cidades próximas. São José do Rio Preto, na condição de pólo regional de comércio e prestação de serviço, cumpre, também, o papel de responder às necessidades da vida de relações, que recentemente aumentaram quantitativamente e se diversificaram quantitativamente. Ao

mesmo tempo, a cidade acaba tendo muitas de suas atividades urbanas claramente especializadas, graças às suas relações próximas e necessárias com a produção regional” (AZEVEDO, 2004).

Isso mostra o quanto a região apresentou, ao longo dos anos, oportunidades para atrair pessoas de outras cidades, sem falar do processo de êxodo rural, muito relevante para a área, já que a economia tem base rural. Como atrativos, pode-se citar a cidade enquanto importante centro médico regional, especialmente pela excelência em cirurgias e produtos para intervenções cardiovasculares. Em termos de média de médicos por habitante, São José do Rio Preto apresenta 4,4 médicos por mil habitantes, sendo que a média do estado e da região administrativa foi de 2,0 por mil habitantes (CARVALHO, 2004). Isso pode refletir positivamente nos indicadores de saúde. No período de 1991 a 2000, por exemplo, a taxa de mortalidade infantil do município diminuiu 32,37%, passando de 23,20 (por mil nascidos vivos) em 1991 para 15,69 (por mil nascidos vivos) em 2000, e a esperança de vida ao nascer cresceu 1,41 anos, passando de 69,90 anos em 1991 para 71,31 anos em 2000. Considerando a região administrativa como um todo, a mesma ocupa o 2º lugar nos indicadores de longevidade, com evolução contínua e progressos nos índices regionais em quase todas as faixas, entre 2002 e 2004, e o maior nível de esperança de vida ao nascer, de 73,5 anos.

Isso demonstra que o município oferece um alto nível de qualidade de vida aos seus habitantes, sendo considerado o primeiro dentre os municípios da região noroeste. Analisando o oferecimento de serviços básicos, tendo como fonte o Censo Demográfico de 2000, o atendimento de água encanada e tratada chega a 96,6% dos domicílios, 98,8% com serviço de esgoto e a coleta de lixo é realizada em 100% dos bairros, sendo que 46% vão para aterro sanitário, 44% vão para usina de compostagem e 10% se destinam a reciclagem.

A educação também apresenta bons índices e, juntamente com a longevidade registrada, deram destaque nacional à região e ao município, quando da divulgação do IPRS (2006). Possui um dos mais baixos índices de evasão escolar do país (0,87%), taxa bruta de

frequência escolar de 0,86, de alfabetização de adultos de 0,95. Conta, no Ensino Superior com mais de 263 cursos de graduação e 66 cursos de pós (entre *lato e stricto sensu*).

Quadro 4.1. Faixas etárias e condições escolares em São José do Rio Preto

Faixa etária (anos)	Taxa de analfabetismo		% com menos de 4 anos de estudo		% com menos de 8 anos de estudo		% frequentando escola	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
7 a 14	5,1	3,3	-	-	-	-	92,8	98,2
10 a 14	1,9	1,0	41,9	23,4	-	-	91,4	98,1
15 a 17	1,6	1,1	9,7	4,3	63,7	29,5	62,8	86,6
18 a 24	2,2	1,0	9,8	4,3	47,6	23,5	-	-
25 anos ou mais	9,9	6,6	28,4	20,2	63,6	52,1	-	-

Fonte: Inep

No período 1991-2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de São José do Rio Preto cresceu 5,30%, passando de 0,792 em 1991 para 0,834 em 2000. A dimensão que mais contribuiu para este crescimento foi a Educação, com 54,4%, seguida pela Renda, com 26,4% e pela Longevidade, com 19,2%. Neste período, o hiato de desenvolvimento humano (a distância entre o IDH do município e o limite máximo do IDH, ou seja, 1) foi reduzido em 20,2%. Se mantivesse esta taxa de crescimento do IDH-M, o município levaria 16,3 anos para alcançar São Caetano do Sul (SP), o município com o melhor IDH-M do Brasil.

Em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de São José do Rio Preto era de 0,834. Segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de alto desenvolvimento humano (IDH maior que 0,8).

Tabela 4.2 Índice de Desenvolvimento Humano em São Jose do Rio Preto em 1991 e 2000.

Índices	1991	2000
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH – Municipal)	0,792	0,834
Educação	0,848	0,916
Longevidade	0,748	0,772
Renda	0,781	0,814

Fonte: PNUD

A renda *per capita* média do município cresceu 22,24%, passando de R\$ 418,87 em 1991 para R\$ 512,01 em 2000. A pobreza (medida pela proporção de pessoas com renda

domiciliar *per capita* inferior a R\$ 75,50, equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000) cresceu 62,05%, passando de 5,0% em 1991 para 8,1% em 2000. Isso pode ter sido ocasionado pelo crescimento populacional ou pelo aumento do número de pessoas por domicílio.

A desigualdade também cresceu: o Índice de Gini passou de 0,50 em 1991 para 0,56 em 2000. Rio Preto conta com uma população economicamente ativa de cerca de 187.881 pessoas, sendo que em 2000, 86,31% estavam ocupadas.

Mesmo com dados significativos na área da saúde e educação, o estudo “Perfil dos Municípios Brasileiros” do IBGE relata que existe uma carência habitacional em Rio Preto de 15 mil moradias.

Outro ponto a ser destacado, diz respeito à estabilidade pública municipal. Enquanto fator importante para incentivar o desenvolvimento local de um município, a estabilidade dentro do poder público é fundamental para a continuidade das políticas implantadas.

Cymbalista (2002) relata que Rio Preto nunca foi uma região de latifúndios, constituindo-se como uma cidade de sociedade marcadamente de classe média, de poucas grandes fortunas, sem uma oligarquia tão definida quanto aquela que se construiu nos núcleos produtores de café. A estrutura social foi muito mais caracterizada pelo pequeno empreendedor, o minifundiário, o imigrante. As oligarquias não invadiram o espaço político, já que não há evidência de coronéis, donos da política local e hegemônicos dentro da máquina pública. Esta é ocupada, principalmente, por representantes das classes médias locais, que aparentemente não trabalham a serviço de interesses outros, além da própria finalidade governamental.

A Secretaria de Planejamento e a Secretaria de Finanças contam com funcionários de carreira com mais de 15 anos de serviços públicos que além do envolvimento nas rotinas necessárias, participam efetivamente do processo decisório dentro de cada uma das

respectivas secretarias, em especial na de planejamento.

Quanto à saúde financeira municipal, Rio Preto sempre teve uma receita própria que possibilitasse sua autonomia através de sua receita tributária própria. Os dados a respeito da arrecadação mostram o quanto o município é capaz de promover ações que induzam a criação de novas formas de incremento econômico no setor privado, favorecendo, assim, sua arrecadação e oferecendo maiores serviços à sociedade.

Por volta do ano de 1991, as receitas referentes ao IPTU, superaram o valor arrecadado pelo ISS, sendo este último um dos mais representativos quanto à receita dos municípios, chegando a 40% do valor total. Esse fato é curioso, já que o município destaca-se em quantidade, representatividade e importância econômica, nos setores de comércio e serviços, bem como no setor industrial, que apresenta na RA onde está localizada. O aumento populacional, já comentado anteriormente, incentivou uma maior arrecadação, já que os valores cobrados de IPTU são considerados baixos no município (CARVALHO, 2004).

Tabela 4.3. Receitas e Despesas por Natureza Específicas em São José do Rio Preto (R\$ de 2001)

Ano	ISS	IPTU	Receita Própria	Receita Total	Despesa Total
1980	9.112.486	6.012.324	36.476.182	58.667.885	50.455.302
1985	8.196.114	5.218.050	42.897.089	74.461.767	69.771.978
1988	7.021.699	3.893.940	31.862.019	67.788.009	78.242.596
1989	6.040.295	2.643.006	49.896.165	94.810.267	121.560.219
1990	10.082.829	2.677.793	42.146.493	93.222.405	114.833.286
1991	8.155.907	14.524.997	53.342.056	108.673.266	168.104.433
1992	6.613.895	7.424.426	44.891.028	94.130.059	115.380.383
1993	5.909.980	5.829.840	55.434.477	110.537.399	100.108.317
1994	13.457.312	6.404.202	62.089.372	117.596.331	117.603.927
1995	16.394.182	19.119.381	90.564.463	176.154.323	170.119.137
1996	17.176.495	28.731.573	91.482.766	181.891.665	207.182.608
1997	17.575.756	24.321.712	81.897.298	179.637.821	187.470.843
1998	17.990.953	23.004.544	82.848.844	212.416.494	217.268.030
1999	13.166.106	26.727.676	78.438.089	221.028.322	225.869.962
2000	12.749.295	26.272.254	73.564.308	194.599.883,45	201.348.352,61
2001	14.588.943	27.578.046	79.537.826	227.959.839,31	213.241.888,37
2002	16.941.000	29.473.000	186.088.879	273.905.175,56	261.139.482,52
2003	22.266.000	32.974.000	193.020.145	319.805.200,22	316.923.225,31
2004	23.093.000	35.905.000	298.132.880	351.965.679,30	343.945.531,52
2005	30.835.000	40.521.000	329.538.405	382.589.378,64	373.674.954,30

Fonte: Fundação Seade e Conjuntura Econômica (2006).

Com políticas que auxiliam a diversificação dos ramos de atividades, Rio Preto hoje atrai mais de 2.000.000 de consumidores por meio de seus serviços especializados de alta tecnologia, medicina avançada e números expressivos na educação. Na área industrial,

existem mais de 1.000 empresas nos diversos minidistritos, constituídos graças a programas de desenvolvimento, como é o caso do Programa dos Minidistritos Industriais e de Serviços, de incentivo às micro e pequenas empresas, assim como, a dos Distritos Industriais, com 270 empresas.

4.1.1 O Programa dos Minidistritos Industriais e de Serviços

Como foi visto no tópico anterior, São José do Rio Preto apresentou um substancial crescimento econômico nos últimos anos e melhoria nos indicadores sociais. Várias são as iniciativas praticadas pelo poder público para auxiliar o desenvolvimento do município, contando com os diversos projetos encabeçados pelas secretarias municipais, pelo governo estadual e pelas próprias iniciativas locais promovidas pela população.

O alto crescimento populacional do município trouxe para a administração local dois grandes desafios: por um lado, acomodar a crescente população em condições satisfatórias e, por outro, oferecer emprego e renda para a mesma. Conciliando os dois problemas, foi criada uma solução integrada, com um programa que atenderia à população em termos habitacionais e um outro, programa de geração de emprego e renda, buscando uma alternativa quanto às políticas já praticadas (diversos incentivos, terreno gratuito, isenção de impostos, infraestrutura para a instalação de grandes indústrias) pelos distritos industriais.

Desde a década de 1980, já haviam no município, dois desses grandes distritos industriais, um deles, em uma área de cerca de 900.000m² e distante cerca de 11 km do centro da cidade. Ao invés de distrito, a idéia foi estimular a criação de micro e pequenas empresas, com o Programa de Minidistritos Industriais e de Serviços.

No tópico que segue, pretende-se apresentar como e por que o programa em estudo pode ser considerado como uma política de desenvolvimento local, como se diferencia de outras políticas praticadas e se sua trajetória fortalece suas concepções de política de

desenvolvimento local, buscando entender como foi construído e seus critérios de implantação. As informações contidas neste tópico contemplam análises realizadas nas leis de criação do programa, trabalhos antes publicados (BOLÇONE, 2001, ORTOLANI, 2005), bem como informações coletadas por meio de entrevistas com os criadores do programa.

Os primeiros estudos para a implantação dos minidistritos datam de 1982, com alterações na lei de zoneamento, reorganização do espaço urbano, delimitação para o estabelecimento da área industrial na cidade e criação da zona de expansão urbana. Foram realizados diversos debates, fóruns no período de 1984 a 1988, para captar sugestões, que foram incorporadas no Plano Quinquenal de Participação Comunitária, dentre outras iniciativas que foram importantes para a viabilização do programa e consenso dos interessados. Bolçone (2001) destaca que, desde 1975, no relatório do Projeto Rondon, já havia sido identificada a necessidade de políticas inovadoras que pudessem incentivar as micro e pequenas empresas, conciliadas com políticas habitacionais, mas que no governo subsequente, não foi dada a devida importância.

Já na década de 70, foi criado o programa dos Distritos Industriais, por meio do PRODEI, com o intuito de incentivar a instalação e ampliação de empresas industriais, com o objetivo de gerar emprego e renda, facilitando para os empresários o acesso a terrenos. Foram abertos três distritos, voltados para as empresas de médio e grande porte: Dr. Waldemar de Oliveira Verdi, Dr. Carlos de Arnaldo e Silva e Dr. Ulysses da Silveira Guimarães.

O Distrito Industrial I teve sua implantação marcada pela lei Municipal nº 1488, datada de 16 de setembro de 1970, com a doação da terra ao município pelo Governo Estadual (Decreto-Lei 25/03/70 e Lei Estadual nº 563, de 03/12/74). O segundo distrito data de aprovação da Câmara de Vereadores, em 25 de maio de 1983, por meio da Lei Municipal nº 3287. Os dois distritos intensificaram a concentração de mão-de-obra, mas com pouco dinamismo. Foram oferecidos, para os dois distritos, infra-estrutura, como: rede de esgoto,

energia elétrica e telefone, para o estabelecimento de indústrias e congêneres, sendo que os dois distritos apresentavam atividades praticamente de mesmo gênero.

O Distrito Industrial Dr. Ulysses da Silveira Guimarães, tinha como objetivo, instalar empresas de médio e grande porte, com a intenção de aumentar a produtividade, com investimento em tecnologia e geração de emprego.

Diferentemente do programa dos distritos, o programa dos minidistritos objetivou apoiar institucionalmente o desenvolvimento das micro e pequenas empresas no município, através da concepção de política pública dos distritos industriais, mas de forma diferenciada das políticas praticadas até então no estado de São Paulo, já que a maioria cedia terrenos e praticava a isenção fiscal. Desde seu início, a estratégia não era doar, mas sim vender os terrenos e, sem concessão de subsídios ou isenção de impostos ou taxas (BOLÇONE, 2001).

As principais estratégias desse programa eram intervir no espaço urbano e promover a integração entre a habitação popular e a atividade de micro e pequenas empresas. A política de desenvolvimento urbano de Rio Preto como município foi redesenhada e, nessa mesma época, articulava-se a política habitacional municipal, que no final da década de 1980, foi consolidada sob forma de lei (Lei nº4477/88), com oferta de lotes urbanizados.

Assim, apóia-se em duas ações integradas e complementares: o Programa de Minidistritos Industriais e o Programa Nossa Terra, ambos componentes de várias unidades de projetos, daí o nome Minidistritos Integrados (BOLÇONE, 2001). O Programa Nossa Terra teve substancial contribuição, pois estava conciliado com o propósito de auxílio às famílias junto às aglomerações de empresas nos minidistritos industriais. O objetivo dessa política era justamente propiciar moradia para a população de baixa renda, buscando ser uma ferramenta de impulso ao desenvolvimento social.

Como aponta Cymbalista (2001, p. 134)

Para a prefeitura, era prioritário que a criação dos novos bairros e seus distritos industriais fosse feita de forma a não desorganizar o espaço urbano.

Desde o início, foi evitada a ocupação de áreas muito distantes da mancha urbana, o que requer caras extensões da infra-estrutura e produz os perversos vazios urbanos. Áreas não utilizadas dentro da região ocupada da cidade, que se valorizam às custas dos investimentos públicos e privados no entorno, provocando prejuízos econômicos para o poder público e vantagens àqueles que deixam a terra parada, esperando a valorização. Assim, os loteamentos foram sendo abertos em vazios urbanos e em áreas de imediata expansão da mancha urbana, evitando grandes deslocamentos e caras extensões de infra-estrutura e equipamentos sociais.

A concepção inicial do Programa de Minidistritos Industriais apoiava-se tecnicamente na visão de que o desenvolvimento local devia fundamentar-se necessariamente no incentivo à industrialização. Isso por que foi realizado um diagnóstico pela Secretaria Municipal de Planejamento, em 1981, identificando a realidade ou as potencialidades que o município de São José do Rio Preto apresentava. Diante dos diversos problemas apontados pelo documento (Perfil Municipal), foram sugeridos diversos projetos para o município, sendo que, dentre eles, estava a preocupação com as condições em que se encontravam as micro e pequenas empresas, especificamente no setor industrial.

Partindo das análises e recomendações do documento, optou-se em formular um programa de incentivo ao desenvolvimento local com o apoio às pequenas empresas de base industrial. Além disso, o Programa dos Minidistritos Industriais contemplou três grandes objetivos no âmbito econômico, no social e no ambiental, como será visto a seguir.

4.1.1.1 Objetivos do Programa dos Minidistritos Industriais

Como visto no capítulo 3 deste trabalho, no tópico 3.1, o detalhamento dos objetivos de um programa mostra-se benéfico não só para a sua compreensão, implementação, assim como para mensurar e dar suporte para posteriores avaliações. Para tal iniciativa, é relevante que os objetivos sejam desmembrados em fatores mais operacionais para que facilite o estudo, ou seja, faz-se análise dos “[...] objetivos alcançados, desde que eles sejam quantificáveis ou

tangíveis, e que possam ser empiricamente representados por indicadores diretos ou por *proxies*” (NEPP, 1999, p. 142). Deve-se, também, atentar para as variações dos objetivos ao longo do tempo, conforme a evolução do programa.

Abaixo, encontram-se os objetivos traçados pelo Programa dos Minidistritos Industriais e que, ao longo do tempo, não sofreram modificações.

4.1.1.1.1 Econômico

Como visto anteriormente, o município de São José do Rio Preto, desde a década de 70, apresentou um crescimento demográfico relevante, e com isso, houve necessidade de criar iniciativas que pudessem auxiliar a geração de emprego e renda. Para isso, a prefeitura apostava na criação de novos pólos de desenvolvimento (os minidistritos), para descentralizar as atividades da região central da cidade. Essa descentralização, por sua vez, conduziria o desenvolvimento às regiões de menor renda, que se localizavam nos bairros periféricos do município, e onde foram localizados os minidistritos. Os incentivos econômicos às micro e pequenas empresas favoreciam a aquisição dos lotes para a instalação de suas dependências, já que a política não era baseada na doação de terrenos, mas facilitava as condições de pagamento.

4.1.1.1.2 Social

Em termos sociais, o objetivo era incrementar a renda da população menos favorecida, buscando aproximar o local de trabalho e suas moradias, diminuindo assim o gasto com transporte. O trabalho feminino também era um dos focos do programa, já que os dados revelavam que era cada vez maior o número de mulheres chefes de famílias em SJRP. Sendo assim, era necessário criar condições para que houvesse uma inserção da mulher no mercado de trabalho.

4.1.1.1.3 Ambiental

Buscava-se, também, dissipar o desenvolvimento para regiões que eram consideradas menos desenvolvidas, com o objetivo primordial de melhorar as condições de vida da população que circundava as regiões onde seriam instalados os minidistritos. Esperava-se, dessa forma, um melhor ordenamento, tanto no espaço físico construído para implantação das micro e pequenas empresas, bem como atender às necessidades dos bairros onde estariam localizadas as empresas. Os espaços vazios urbanos seriam ocupados para não haver a ampliação do perímetro urbano nem da malha viária.

Condição ambiental primordial seria a qualidade de vida dos bairros vizinhos, de modo a separar a atividade industrial da convivência das famílias, localizando-se próximos de equipamentos urbanos de saúde, educação, assistência à família e centros comunitários (BOLÇONE, 2001). A tabela 4.4 facilita a visualização dos objetivos descritos acima, separando cada plano de atuação, suas ações e objetivos almejados.

Tabela 4.4. Objetivos do Programa de Minidistritos Industriais de São José do Rio Preto.

Dimensões	Objetivos
Econômica	<ul style="list-style-type: none"> • Gerar empregos para acompanhar o crescimento demográfico da cidade; • Desenvolver as regiões de menor renda; • Incrementar às micro e pequenas empresas através de uma perspectiva sólida de crescimento;
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar à população de baixa renda um aumento de seus recursos obtidos pela diminuição de seus gastos com transporte; • Beneficiar os empresários através da possibilidade de adquirir sede própria; • Aumentar produtividade e produção, com apoio da Prefeitura.
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenar as atividades das micro e pequenas empresas; • Facilitar a organização dessas empresas; • Oferecer condições de melhoria na qualidade de vida da população que mora nas proximidades dos minidistritos;

Fonte: Adaptado de Bolçone (2001)

Nota-se que os objetivos traçados mostram-se gerais e de ampla magnitude. Observa-se também que vários objetivos são intangíveis e pouco especificados, como auxiliar o desenvolvimento dos bairros ou melhorar a qualidade de vida. É necessário melhor

entendimento desses pontos para que se possa aprofundar o conhecimento a respeito dos objetivos traçados.

Uma forma seria analisar os critérios que foram estabelecidos para a localização dos minidistritos. Dentre eles destacam-se pontos relacionados à macrolocalização e microlocalização, que serão vistos logo a seguir.

4.1.1.2 Implantação e Localização dos Minidistritos Industriais

O primeiro minidistrito implantado data de 1986, localizado na zona leste do município, intitulado Tancredo Neves. Com área de 144.826,85 m², foi anexado e integrado ao loteamento popular Cristo Rei, com 849 lotes de 200 m² cada. Está localizado nas proximidades da Rodovia Washington Luís, com 366 lotes, medindo de 350 a 450 m². Seu planejamento e implantação ocorreram desde o ano de 1983, mas foi em 1986 que o Projeto de Lei foi enviado à Câmara Municipal, onde foi aprovado e homologado pela Lei nº 3874 de 27/6/86. Por ter sido o primeiro minidistrito a ser instalado, a lei que o criou autorizou a prefeitura quanto à alienação de áreas industriais para criação de pequenas empresas.

O segundo minidistrito foi implantado quase um ano depois, o João Paulo II, no ano de 1987, com três áreas distintas em uma mesma região. Estão na região o chamado Mini 1 (Lei nº 4074, de 22/6/87), o Mini 2 (Lei nº 4511, de 22/5/89) e o Minidistrito Ernesto Garcia Lopes - Mini 3, (Lei nº 4997/1999) todos integrados ao loteamento popular João Paulo II, onde foram urbanizados 2.130 lotes. A área do loteamento, foi desapropriada e paga pela prefeitura municipal, sendo que o local já se encontrava totalmente ocupado no início da década de 90.

O Minidistrito Solo Sagrado (Lei nº 4118, de 29/7/87), fica localizado na região Norte da cidade, sendo integrado ao loteamento popular do mesmo nome, com área destinada

a 123 lotes industriais num total de 66.732 m². Os lotes populares urbanizados atenderam a 4.937 famílias.

O Minidistrito Heitor José Eiras Garcia (Lei nº 4.440, de 07/12/88) oferece 26 lotes, em uma área total de 9.360 m² e foi implantado em dezembro de 1988, localizado na região norte.

Em 1992 foi implantado o Minidistrito Ary Attab, por meio da Lei nº 4981 de 10/7/92, que dispunha de uma área de 52.335 m² com 71 lotes. Consta na mesma região, o Minidistrito José Felipe Antônio (Lei nº 5636, de 07/10/94), com 9.483 m² e 20 lotes, e o Centro Comercial Jardim Santo Antônio, destinado a empresas de comércio de bairro (Lei nº 5818, de 16/5/95), com área total de 9.182 m² e 48 lotes.

Na mesma região, em 1994, através dos decretos 7585 e 7586, de 20/5/94, foram implantados o Minidistrito Industrial Anatol Konarski/Edson Pupim, com 8.328 m², destinados a 18 lotes.

Já na região norte, no mesmo ano, implantou-se o Minidistrito Centenário da Emancipação (Lei nº 5502 de 13/4/94), entre dois conjuntos habitacionais produzidos em parceria com a CDHU (Conjunto Duas Vendas). A área destinada ao minidistrito é de 179.039 m², e que compreende 155 lotes, sendo que a área destinada à habitação atendeu 737 famílias. Em 1995, com a desapropriação de uma área no Jardim Santo Antônio, a mesma destinada ao Programa de Minidistritos Industriais, e implantado o Minidistrito Adail Vetorazzo com 271.196m² e 323 lotes.

A quantidade de empresas existentes até o término desse trabalho era de 743, sendo que cada um dos minidistritos possui um ramo de atividade específico, ou são industriais, ou serviços, ou misto.

Tabela 4.5. Descrição da data de implantação, área total ocupada em m², suas respectivas áreas de atividades e quantidade de empresas em 2006 no Minidistritos Industriais de São José do Rio Preto

Minidistrito	Data de implantação	Área Total (m ²)	Lotes	Empresas	Empregos diretos
1. Tancredo Neves	27.06.1986	144.826,85	366	129	741
2. João Paulo 11 – mini 1	22.06.1987	31.464,00	58	37	200
3. Solo Sagrado	29.07.1987	66.732,35	123	64	457
4. Heito J. Eiras Garcia I e II	07.12.1988	9.360,00	26	13	55
5. João Paulo II – mini 2	22.05.1989	10.044,67	49	21	45
6. Ernesto Garcia Lopes	05.05.1992	9.932,58	39	23	54
7. Ary Attab	10.07.1992	52.335,57	52	48	120
8. Centenário de Emancipação	13.04.1994	179.039,50	155	114	342
9. Edson Pupim e Anatol Konarski	20.05.1994	8.328,93	18	17	25
10. José Felipe Antônio	07.10.1994	9.483,08	20	13	32
11. Jardim Santo Antônio	16.05.1995	9.182,88	48	29	90
12. Giuliane I	02.12.1996	12.852,00	29	15	66
13. Adail Vettorazzo	16.12.1996	271.196,85	323	220	1500
TOTAL		814.408,85	1.306	743	3702

Fonte: Conjuntura Econômica (2006)

O mapa seguinte mostra a localização dos minidistritos no município de São José do Rio Preto. Os minidistritos encontram-se localizados nos setores Norte, Leste e Oeste da cidade, sendo que tanto os minis quanto os distritos estão em perímetro urbano.

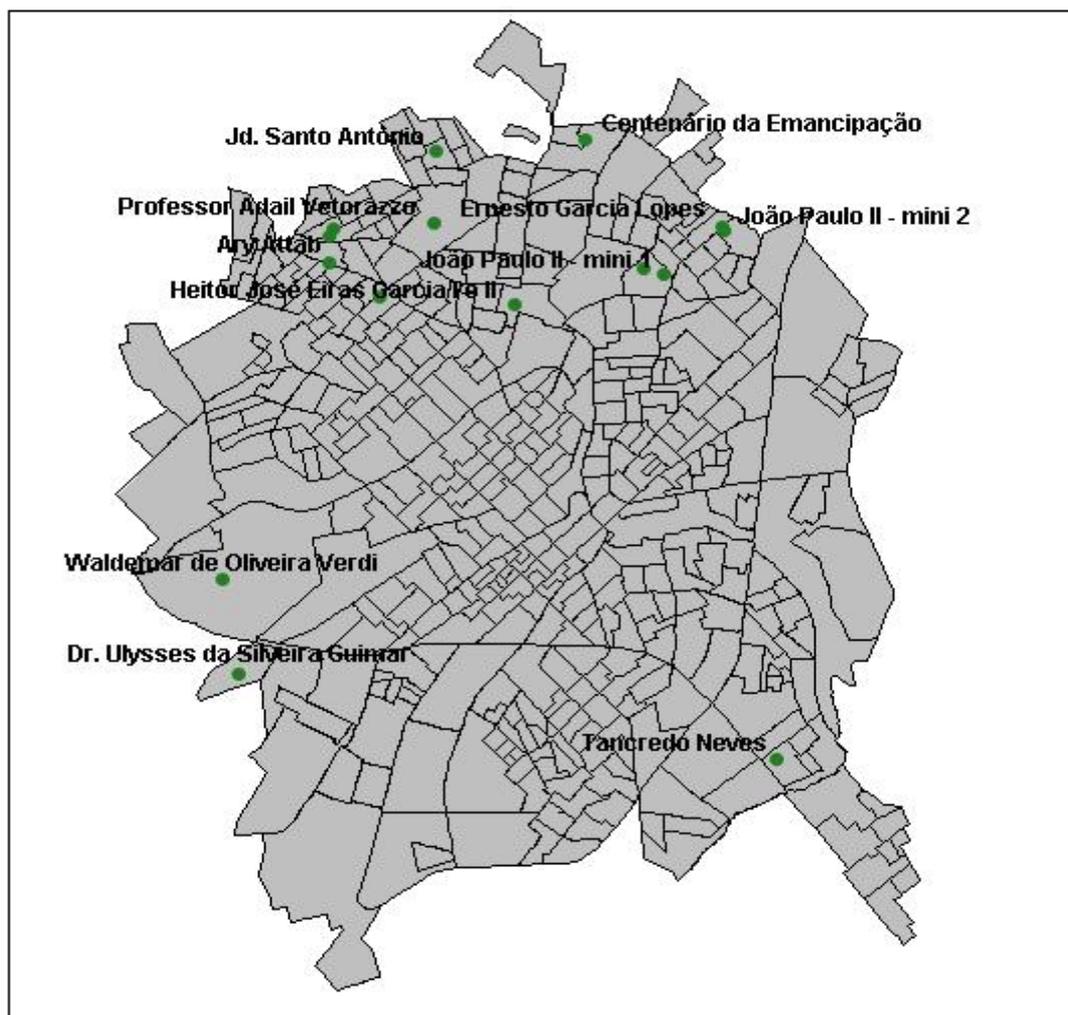


Figura 4.1 Mapa da localização dos distritos e dos minidistritos

Fonte: Conjuntura Econômica (2006)

A localização dos minidistritos foi um fator importante, já que uma das preocupações era a organização das atividades produtivas, assim como a estruturação e consolidação de uma expansão equilibrada. Leva-se em consideração não só o ordenamento presente, mas as perspectivas futuras de crescimento e como programa poderá alterar a configuração da cidade. Por isso, foi realizado um estudo das principais indicações teóricas relacionadas a esse tipo de programa.

A proximidade quanto ao mercado, equipamentos de suporte, mão de obra, o aproveitamento dos espaços urbanos, foram fatores considerados. Pode-se dizer que dois grandes fatores nortearam a escolha da localização: a macrolocalização e a

microlocalização. A macrolocalização diz respeito aos aspectos técnicos, econômicos e a disponibilização de mão-de-obra. Como critério, a existência de uma malha viária, por exemplo, e a diversidade de meios de transporte podem auxiliar a logística, diminuindo, assim, os custos de transporte por parte das empresas, e o tempo de entrega do produto aos consumidores. Evidentemente que a localização mais próxima da empresa tanto do mercado consumidor, quanto de sua matéria-prima também são importantes para a diminuição de custos. Outros pontos como disponibilidade de serviços básicos de saneamento, energia e facilidade de escoamento dos resíduos podem facilitar a instalação, assim como, a consolidação de empreendimentos.

Já a microlocalização relaciona-se com os aspectos de relevo, qualidade do solo (declividade do terreno, nível do lençol freático, vegetação, entre outros), assim como a existência de serviços públicos, como coleta de lixo, transporte coletivo, esgoto, saúde e educação e água potável para as famílias fornecedoras de mão-de-obra. Ou seja, além da preocupação quanto à estrutura existente para as empresas como um todo, houve uma preocupação com as famílias que porventura viesse a se deslocar, ou as que já estavam ali morando, quanto ao acesso aos serviços básicos para sua permanência. A disponibilização de serviços foi considerada utilizando não só perspectivas presentes, mas também futuras, como a facilidade para produção e distribuição.

Foi levada em consideração a questão da vocação e potencialidades de crescimento da região quanto ao tipo de atividade que poderia ser incentivada. Isso foi realizado com o auxílio da identificação dos pontos fortes da região e, quanto ao crescimento, foram consideradas as mudanças que poderiam surgir com a implantação de empresas industriais e suas influências no desenvolvimento a curto e médio prazo.

Quadro 4.2. Critérios adotados para a localização dos Minidistritos Industriais em São José do Rio Preto

Aspectos	Critérios	Fatores
Macrolocalização	<i>Técnicos</i>	- Eficiência dos transportes - Disponibilidade de energia - Disponibilidade de água - Suprimento de matéria-prima - Eliminação de resíduos
	<i>Econômicos</i>	- Custo transporte, mão-de-obra, terra - Áreas de mercado - Dispositivos fiscais e financeiros - Economias de aglomeração
	<i>Mão-de-obra</i>	- Quantidade - Qualificação
Microlocalização (condições físicas do terreno)	<i>Físicos</i>	- Condições do relevo - Vias de acesso e de comunicação
	<i>Infra-estrutura</i>	- Serviços públicos - Potencialidade de crescimento
	<i>Vocação</i>	- Potencialidades da cidade

Fonte: Elaborado pela autora baseado em Bolçone (2001)

4.2 Considerações

A concepção do Programa dos Minidistritos Industriais de São José do Rio Preto está intimamente ligada ao projeto de desenvolvimento local da cidade e região, pois considera as potencialidades e vocações locais, além de buscar visualizar todas as situações e problemas, de forma sistêmica, tentando analisar seus reflexos por “todos os ângulos”. Tem como foco o desenvolvimento endógeno, sendo que, desde a sua concepção, buscou potencializar a vocação local, criando oportunidades para geração de pequenos negócios e conseqüentemente emprego, renda e novas oportunidades para a região, assim como incentivando os empresários locais a criarem seus novos negócios.

A forma de aquisição dos terrenos mostra-se como uma estratégia própria, não sendo doados, apenas vendidos, diferenciando-se das políticas públicas de distritos até então praticadas, que tinham como estratégia principal, a doação de lotes de terrenos e concessões de subsídios para atração dos empresários. Assim, o programa reafirma o seu papel de articulador de oportunidades, de caráter não assistencialista.

Nota-se que os critérios considerados como importantes para a localização de cada minidistrito esbarram em perspectivas a curto e, principalmente, a longo prazo. Os objetivos

estabelecidos do programa dividem-se em dois grandes públicos alvos: os empresários e os bairros que circundam os minidistritos. Mas cabe observar que, mesmo sendo um programa que privilegia diferentes dimensões, os objetivos traçados para cada um dele poderiam ser revistos. Como exemplo, o objetivo de geração de emprego, poderiam ser definido como um objetivo social, bem como o “desenvolver regiões de menor renda”. O objetivo de aumentar a produtividade e a produção das empresas, com o auxílio da prefeitura, poderia ser considerado um objetivo econômico.

Bolçone (2001) relata as contribuições e os impactos que o programa proporcionou, destacando o número de empresas que foram constituídas ao longo primeiros 10 anos de execução, as causas da não consolidação, número de empregos gerados com a abertura das empresas, assim como os resultados apontados pelos empresários a respeito da evolução dos seus negócios. Um outro item não tão enfatizado por Bolçone (2001) em seu trabalho, de extrema relevância, diz respeito ao melhor oferecimento de serviços públicos às famílias residentes em volta dos minidistritos.

Capítulo

5

Análise Metodológica

5. ANÁLISE METODOLÓGICA

“Não existe um método único para se estudar coisas”
Aristóteles

O objetivo deste trabalho é analisar os impactos gerados pelo Programa dos Minidistritos Industriais, implantado em São José do Rio Preto, por meio de um ferramental em forma de índice e sua influência no desenvolvimento local das microrregiões onde foram instalados.

Este estudo se constitui em uma pesquisa avaliativa, de acordo com Vasconcelos (2002). Para Aguilar e Ander-Egg (1994), as pesquisas avaliativas não possuem métodos ou técnicas próprias de pesquisa, mas sim utilizam-se das mesmas técnicas e métodos da pesquisa social.

Ferrari (1974) afirma que a importância de uma pesquisa se mostra na tentativa de conhecer e explicar como ocorrem os fenômenos, como e por que se realizam e até que ponto podem ser influenciados ou controlados. Trujillo (1974 *apud* MARCONI; LAKATOS, 1999) coloca que a objetivo de uma pesquisa é entender os fenômenos que ocorrem, ou seja, como eles operam, sua função e estrutura, as mudanças ocorridas, como se efetivaram e até que ponto podem ser influenciados ou controlados.

Nos estudos a respeito de políticas públicas, como é o caso deste trabalho, quando se utilizam métodos qualitativos e quantitativos, o pesquisador necessita delinear o arcabouço de análise e reduzir o número de variáveis explicativas, pois existem diversas dificuldades técnicas e organizacionais para a realização do estudo (FREY, 2000).

Abaixo, a figura 5.1 indica as etapas referentes à condução deste trabalho e seus respectivos objetivos.

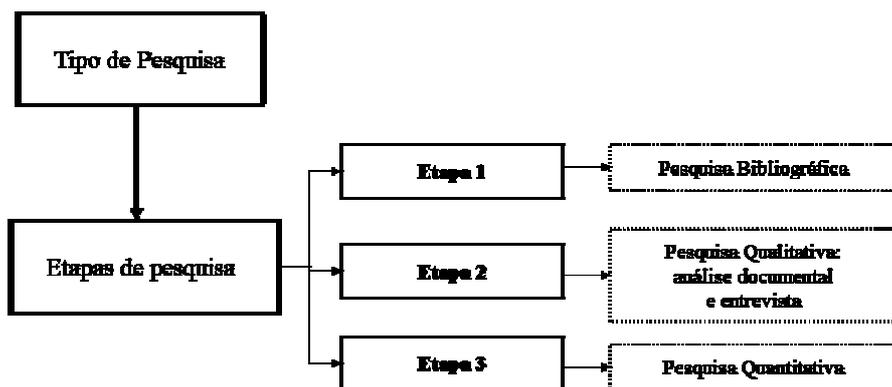


Figura 5.1 Apresentação dos procedimentos metodológicos

5.1 ETAPA 1 – Pesquisa Bibliográfica

A primeira etapa da pesquisa envolve a pesquisa bibliográfica. Na revisão de literatura foi realizado: (a) o aprofundamento dos conceitos desenvolvidos pela literatura do assunto desenvolvimento local, visualizando-o com olhar sistêmico; (b) síntese dos principais tipos de avaliação de políticas públicas e; (c) apanhado de indicadores/índices direcionados para mensurar desenvolvimento, já levantados por outros autores bem como propostos por órgãos respeitados, como Programa das Nações Unidas (PNUD), Assembléia Legislativa, entre outros.

Para tal etapa, foram consultados livros, dissertações, teses, periódicos nacionais e internacionais, anais de congressos nacionais e internacionais e relatórios de construção de indicadores e índices, sendo os mesmos focados em mensurar o desenvolvimento.

5.2 ETAPA 2 – Pesquisa Qualitativa: análise documental e entrevista

Finalizada a etapa 1, partiu-se para a pesquisa documental e entrevista. O programa escolhido para apreciação foi estabelecido em São José do Rio Preto, intitulado Programa dos Minidistritos Industriais. A escolha desta política pública pode ser justificada por vários

motivos: uma política estruturada para apoio às micro e pequenas empresas, de incentivo à indução do desenvolvimento local; historicidade de implantação; reconhecimento por diversos órgãos, como exemplo de incentivo ao empreendedorismo (Selo Prefeitura Empreendedora, outorgado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), nos anos de 2001 e 2002).

Godoy (1995) coloca que as investigações de cunho qualitativo possuem alguns aspectos que as diferenciam de outras pesquisas, que são:

(a) existência de contato direto do pesquisador com o meio e a conjuntura que está sendo verificada;

(b) a pesquisa visa a uma maior compreensão do assunto, através da descrição mais apurada dos dados coletados. Todas as informações coletadas são importantes e necessitam ser analisadas de forma que não sejam desconsideradas quaisquer variáveis, mas sim tratadas de maneira abrangente;

(c) os pesquisadores “[...] tentam compreender os fenômenos que estão sendo estudados a partir da perspectiva dos participantes”; e

(d) não são utilizadas hipóteses e nem argumentos que afirmem ou neguem essas suposições, mas “partem de questões ou focos de interesse amplos, que vão se tornando mais diretos e específicos no transcorrer da investigação” (GODOY, 1995, p. 63).

A pesquisa documental pode ser realizada por meio de várias fontes de coleta de dados, dentre elas: escritas (ex: relatórios de pesquisa) ou não (ex: fotografias), fontes primárias (realizada pelo autor) ou secundárias (realizadas por outros), contemporâneas ou retrospectivas (compilado após o acontecimento ou transcrito de fontes históricas) (MARCONI; LAKATOS, 1999).

A fonte de documentos utilizada para tal análise foi realizada em arquivos públicos, por meio de documentos históricos oficiais municipais. O objetivo da realização desta etapa

foi levantar informações para o entendimento do que é o programa, sua finalidade, procedimentos, objetivos, método de implantação e sua evolução. Foram levantados os seguintes documentos: Lei Nº 4468, de 28 de dezembro de 1988, que estabelece o reconhecimento da criação dos minidistritos industriais; Decreto Nº 11.110, de 29 de Junho de 2001, da criação da Comissão de Apoio Técnico ao Programa de Minidistrito Industriais; relatórios de atividades realizadas pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica de SJRP. Outro material importante consultado foi a dissertação de Bolçone (2001), na qual o mesmo relata a trajetória de criação, implantação e avaliação do programa, junto aos empresários, do Programa dos Minidistritos.

O objetivo geral desta etapa da pesquisa foi construir um “modelo”, ou abordagem, a partir de informações documentais, experiências e conhecimento do idealizador, dos responsáveis pela implantação do programa, assim como de atores envolvidos desde o início com a política em análise. O intuito foi elaborar, por meio de uma representação, quais são os fatores que compõe a filosofia, conceitos, assim como os principais atores sociais envolvidos no processo de concepção do programa dos minidistritos.

O intuito também foi comprovar as escolhas das variáveis e da formulação das hipóteses elaboradas na etapa subsequente. Vale mencionar a colocação de Knoepfel (1987 *apud* FREY, 2000), onde afirma que para “[...] criações de hipóteses norteadoras para estudos em políticas públicas, não é possível e não se justifica uma dedução meramente teórica –a priori- das variáveis de análise que devem ser consideradas. São indispensáveis representações modelares sobre possíveis concatenações explicativas”.

Assim como foi realizado por Joyal (2004) em seu trabalho, a representação pode ser realizada por meio de análise dos documentos/relatórios de avaliação do programa em análise, mas para maior confiabilidade e validade da representação, utilizam-se outros recursos para

coleta de dados, como entrevistas em profundidade com pessoas que tiveram experiência prática com a ação realizada.

As entrevistas foram de abordagem semi-estruturada nas quais, de acordo com Hair *et al* (2005b), o pesquisador tem possibilidade de realizar perguntas que não estão discriminadas no roteiro previamente elaborado, e que, conforme a necessidade, outras perguntas relacionadas ao assunto, são inseridas no contexto da entrevista. Essa iniciativa ajuda a coletar informações inesperadas e que melhoram a coleta de dados.

Foram realizadas duas entrevistas com empresários que acompanharam o programa desde o seu início do programa, com a instalação das primeiras empresas sendo realizadas por eles, e que hoje estão localizadas em distritos industriais, devido ao crescimento que obtiveram nos últimos anos. A **empresa A** foi estabelecida em 1986 no Minidistrito Tancredo Neve e permaneceu 15 anos instalada no local, lembrando que o mesmo foi o primeiro minidistrito implantado em Rio Preto. Em dezembro de 2004 a empresa mudou-se para o Distrito de Ulysses da Silveira Guimarães, pois já não havia espaço no antigo local para maiores expansões.

A **empresa B** foi instalada no minidistrito João Paulo II – mini 1, onde foi inaugurada no ano de 1987. A empresa já existia antes do programa em outra localidade, mas com as facilidades de infra-estrutura, compra do terreno e instalação, a empresa foi transferida para as dependências do mini, onde permaneceu até outubro de 2005.

As duas entrevistas foram conduzidas de acordo com o roteiro no Apêndice 1, e conforme os entrevistados foram colocando suas opiniões, outras perguntas convenientes foram abordadas. A duração de cada entrevista foi de aproximadamente duas horas.

Foi realizada entrevista com o criador do programa e pessoas responsáveis pela condução e que estiveram à frente de sua implementação. Essas entrevistas foram conduzidas em dois momentos: o primeiro contou com a participação do criador, bem como de duas

peessoas que formaram e ainda estão na equipe que conduzem o programa, e outras duas entrevistas conduzidas de forma informal com a equipe e funcionários engajados no programa.

O resumo desta etapa pode ser visualizado no quadro 5.1.

Quadro 5.1. Resumo da etapa 2 – Pesquisa documental e dados secundários

Unidade de Análise	Programa dos Minidistritos Industriais
Abordagem de Pesquisa	Pesquisa documental e entrevista
Instrumentos de Pesquisas	Documentos: Lei de criação do Programa, Relatórios de atividades elaborados pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica de SJRP Entrevista semi-estruturada: roteiro de entrevista
Objetivo da Etapa 2	Conhecer o Programa dos Minidistritos Industriais; Construir um modelo representativo do Programa dos Minidistritos Industriais, assim como comprovação da escolha das variáveis e das hipóteses da etapa 3 – quantitativa.

5.3 ETAPA 3 – Pesquisa Quantitativa

Quando o pesquisador estabelece um plano de análise a priori, com hipóteses determinadas, variáveis estabelecidas para medição objetivas dos resultados, o mesmo está aplicando uma pesquisa quantitativa. A pesquisa quantitativa busca a precisão nas interpretações dos dados coletados, garantindo a segurança para inferências estatísticas (GODOY, 1995; RICHARDSON, 1999).

Esta etapa pode ser classificada como tipo *ex post facto*, pois “[...] o estudo foi realizado após a ocorrência de variações na variável dependente no curso natural dos acontecimentos” (GIL, 2002, p. 49). Esse tipo de pesquisa pode ser aplicada tanto na avaliação de processos como em avaliação de impacto. A mesma também pode ser aplicada durante a execução do projeto ou depois de sua finalização, chamada de avaliação terminal (COHEN; FRANCO, 2004). Vasconcelos (2002) coloca que os maiores desafios desse tipo de pesquisa são a existência de dados históricos, assim como do tratamento metodológico que se faz, partindo-se de dados recolhidos em fontes e entrevistas de atores que acompanharam o fenômeno.

Parte-se da análise de dados secundários coletados, referentes aos objetivos propostos pelo Programa dos Minidistritos Industriais, implantado em São José do Rio Preto, tendo sido utilizados dados dos últimos 15 anos.

Semelhante à pesquisa experimental, o intuito de pesquisas *ex post facto* é verificar a relação que existe entre variáveis, sendo que o pesquisador não tem controle das variáveis independentes, pois o fenômeno já ocorreu. Portanto, pode-se comparar a pesquisa *ex post facto* com as pesquisas não-experimentais, que, de acordo com Kerlinger (1980), não possuem condições de manipulação de variáveis. Dessa forma, se faz em inferências por meio da relação das variáveis. O intuito é analisar as situações ocorridas e analisá-las como se estivessem sob controle (GIL, 2002).

Vale lembrar que esse tipo de pesquisa não possibilita afirmar que as conclusões de relação do tipo causa e efeito sejam seguras, principalmente de variáveis relacionadas ao bem-estar e condições sociais. Assim como observa Silva (2001), a realidade social é um sistema aberto, não se podendo afirmar categoricamente que os efeitos gerados são derivados somente pela implantação de determinados projetos/programas.

5.4.1 Planejamento de pesquisa da etapa quantitativa

O planejamento de pesquisas *ex post facto* se mostra semelhante à da pesquisa experimental e a mesma exige a aplicação dos seguintes passos (LAKATOS; MARCONI, 1985):

- (a) formulação do problema, construção das hipóteses;
- (b) operacionalização das variáveis;
- (c) definição do plano de experimento;
- (d) determinação dos sujeitos e do ambiente;
- (e) a coleta de dados;

- (f) análise e interpretação dos dados; e
- (g) apresentação das conclusões.

5.4.1.1 Formulação do problema e hipóteses de pesquisa

Existem várias formas de se formular um problema de pesquisa. O mesmo pode evidenciar a resposta de uma determinada ação, estar direcionado a avaliar ações de programas/projetos, apontar as conseqüências de determinadas escolhas de alternativas, a predição de acontecimentos, exploração de um objeto pouco conhecido ou até mesmo testar teorias e determinar causas de acontecimento de determinados fenômenos (GIL, 2002).

Para ser um problema de pesquisa, a mesma deve ser possível de tratamento científico e ser formulada em forma de pergunta. Dessa forma, a pergunta que orienta essa etapa é:

Os impactos gerados nas regiões onde foram implantados os minidistritos industriais em São José do Rio Preto podem influenciar o desenvolvimento local?

Baseado nas considerações conceituais de desenvolvimento local e avaliação de políticas públicas, nos objetivos do programa em análise, que estão definidos em quatro dimensões (econômica, social, ambiental e institucional/política) e da revisão teórica realizada, algumas hipóteses foram formuladas.

Inicialmente, é preciso mencionar que o programa dos minidistritos tem como prioridade incentivar a abertura de empresas no setor industrial. E, de acordo com a revisão realizada no tópico 2.4.1.1, a abertura de novas empresas do setor industrial, em seus respectivos locais, pode incentivar o desenvolvimento de determinadas regiões.

Será aplicada uma análise microlocalizada, por meio de dados por setores censitários. Para aplicação dos testes escolhidos, foram formuladas hipóteses, de acordo com as dimensões econômica, social, ambiental e político-institucional.

A dimensão econômica contempla a capacidade de um local de manter sua sustentabilidade econômica. Isso implica na estrutura de crescimento da demanda, renda e incentivo econômico.

A dimensão social diz respeito à capacidade de diminuição da desigualdade social, na geração de emprego e por meio da organização do mercado de trabalho e pela cultura empreendedora no município.

Na dimensão ambiental, no caso de São José do Rio Preto, o objetivo era o ordenamento das atividades das micro e pequenas empresas com a ocupação empresarial que seria compatível com a estrutura regional, ou seja, ocupação de espaços vazios urbanos. Isso foi planejado por meio de escolha de locais estratégicos para a instalação das empresas. O melhoramento da qualidade de vida dos bairros que circundam os minidistritos também são objetivos apontados. Indicadores referentes às condições de moradia são como indicadores que refletem a qualidade do ambiente para garantir uma vida saudável.

A dimensão político-institucional deve ser capaz de assegurar a capacidade do sistema político de oferecer serviços públicos que garantam infra-estrutura para as localidades, assim como maior participação da população nas decisões.

H1: O aumento da demanda local e renda é ocasionado com as empresas instaladas nos minidistritos;

H2: A criação de empresas industriais está relacionada com altas taxas de jovens na economia

H3: A criação de empresas industriais está relacionada com a estrutura de mão de obra;

H4: O aumento de empregos gerados tem relação com o aumento de empresas industriais.

H5: A formação de novas empresas está associada a um maior grau de urbanização;

H6: Existe uma associação com a criação de empresas industriais e melhoria das condições domiciliares;

H7: Com os minidistritos, há um aumento de serviços públicos oferecidos;

5.4.1.2 Definição Operacional das Variáveis

A utilização de indicadores em pesquisas possibilita o acompanhamento de mudanças ocorridas em determinadas condições e resultados de intervenções. Apontam os progressos de atividades de programas e determinam até que ponto o programa ou projeto continua sendo pertinente, com rendimentos satisfatórios ou não, comparando-se com seus objetivos (UNDP, 1997).

A definição de uma variável mostra-se como “[...] qualquer atributo de um fenômeno classificável em duas ou mais categorias” (VASCONCELOS, 2002, p. 231). Kerlinger (1980, p. 46) menciona que para definir operacionalmente uma variável, deve-se mencionar o “[...] significado a um constructo ou variável especificando as atividades ou operações necessárias para medi-lo ou manipulá-lo”.

As variáveis que serão utilizadas na etapa quantitativa estão apresentadas logo a seguir. Os indicadores foram pré-selecionados a partir dos objetivos propostos pelo programa, comparando-se com a literatura levantada, assim como das recomendações de Jannuzzi (2005) para escolha de indicadores, buscando relacionar com a disponibilidade de indicadores propostos pelo Censo Demográfico do IBGE e pelo banco de dados disponibilizado pela Secretaria de Planejamento de São José do Rio Preto.

De acordo com a literatura levantada, a abertura de novas empresas em respectivos locais pode incentivar o desenvolvimento de determinadas regiões. Nesse contexto, os critérios de escolhas dos indicadores foram: capacidade de traduzir o fenômeno em cada dimensão; capacidade de captação dos dados em nível local; disponibilidade de dados e possibilidade de comparação temporal, de acordo com a proposta do programa.

Os indicadores escolhidos foram selecionados com a capacidade de interpretar a variabilidade em termos locais com a criação de novas empresas. Para a análise, os fatores

que influenciam a estrutura social e econômica, o rendimento ou estrutura do mercado de trabalho, condições domiciliares e capacidade de oferecimento de serviços pelo poder público, formam o conjunto dos construtos em análise.

5.4.1.3 Definição do plano de experimento

Para uma pesquisa experimental, Kerlinger (1980) coloca que por meio da determinação das variáveis e dos sujeitos, diversos planos de experimentos podem ser construídos. Afirma ainda que com base no número de variáveis e na forma de designação dos sujeitos, podem ser definidos diversos planos experimentais. Segundo Kerlinger (1980) há dois planos básicos: plano de uma única variável independente e plano fatorial. Neste caso, utiliza-se o plano fatorial.

5.4.1.4 Determinação dos sujeitos e do ambiente

A análise será realizada no município de São José do Rio Preto, utilizando-se os dados de âmbito municipal e por setores censitários. Foram identificados os setores onde foram localizados cada minidistrito (vide figura 4.1) por meio do software de geoprocessamento intitulado ArcExplorer™ 9.2.0 – Java edition, gerado e fornecido pela empresa ESRI (GIS and Mapping Software), que possui dados por setores censitários, juntamente com a localização dos minidistritos. Por meio do mesmo software, foram identificados os setores próximos ao setor onde estava localizado o mini.

5.4.1.5 Coleta de dados

Para o desenvolvimento desta pesquisa, foram utilizados dados secundários. Jannuzzi (2005, p. 151) menciona a importância de se fazer avaliação por meio de diagnóstico microespacializado, ou seja, em unidades menores, principalmente em nível

censitário. O autor coloca que, dessa forma, é possível assegurar com maior eficiência a alocação de projetos públicos e medição de seus efeitos, assim como possibilita a “[...] compatibilização dos quantitativos populacionais de cada área, amenizando os efeitos potencialmente destoantes da tomada de decisão baseada em indicadores expressos em termos relativos”.

Para isso, foram utilizados dados de diversas fontes, como do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da revista intitulada Conjuntura Econômica, publicadas pela Secretaria Municipal de Planejamento de São José do Rio Preto (SEMPPLAN), no intervalo de 1985 a 2005, assim como informações coletadas pela Secretaria Municipal de Finanças e relatórios de atividades da política pública em estudo.

Na análise censitária, foram utilizados dados do Censo Demográfico, divulgados pelo IBGE do ano de 2000.

5.4.1.6 Análise e interpretação dos dados

A avaliação de impacto de uma política pública, e a análise de sua possível influência no desenvolvimento local, implicam em analisar a relação de causalidade entre fenômenos e o objeto de estudo (programa) e suas alterações nas condições sociais, necessitando conceituar as medidas de aferição para o mesmo.

Como todo processo social envolve um sistema aberto, é necessário prever quais efeitos decorrem de qual ação. Dessa forma, a constatação de efeitos, principalmente quando se aborda o objetivo desenvolvimento, mostra apenas as “[...] mudanças e a suas dimensões numa situação previamente decorrida, mas não pode afirmar que a mudança resultou diretamente desta ou daquela variável, entre elas, do próprio programa tomado como variável independente” (SILVA, 2001).

Foram aplicados vários testes para análise dos dados, como média, análise de correlação e aplicação de testes multivariados. Para análise dos dados foi utilizando o programa *Statistical Package Social Scienc* (SPSS), versão 8.0, visando melhor tratamento e resultados fidedignos. Foram aplicadas análise de conglomerado e análise discriminante, de acordo com as recomendações e passos determinador por Hair *et al* (2005a). Com a aplicação, foi criada uma ferramenta que demonstra as classificações regionais, de acordo com a evolução dos indicadores, levantados por meio dos objetivos do programa implantado.

O número de *clusters* foi estabelecido por testes consecutivos, análises dos gráficos *Box plot*, e conferência das distâncias entre os grupos, buscando, assim, determinar uma quantidade de *clusters* que ao mesmo tempo representasse a diversidade contida na amostra, e que garantisse a existência de diferenças significativas entre os grupos.

A qualidade dos *clusters*, ou grupos formados, foi comprovada por ferramentas contidas na análise discriminante. A análise discriminante é um teste importante, pois possibilita a classificação, por meio de um índice, e entendimento das características particulares dos setores censitários com minidistritos, confirmando-se a necessidade de criação de uma ferramenta que possibilite padrões de atuação identificados, gerando base de dados para comparações evolutivas.

Foram utilizados arquivos de geoprocessamento, por meio do software ArcExplorer para visualização dos *clusters* em mapa municipal, no caso do município de São José do Rio Preto. Essa visualização serve para complementar os dados coletados nas dimensões supra citadas e para constatação de como foi realizada a ocupação da cidade, bem como analisar se existem diferenças entre os dados históricos, bem como entre os setores com e sem minidistritos.

Quadro 5.2 Resumo da etapa 3 – Pesquisa quantitativa

Unidade de Análise	Constructo elaborado por meio dos indicadores
Abordagem de Pesquisa	Pesquisa quantitativa
Instrumentos de Pesquisas	Banco de Dados: dados secundários
Objetivo da Etapa 3	Fazer uma análise histórica de indicadores referentes aos objetivos do programa em análise e verificar se possuem influencia no desenvolvimento local do município.

Quadro 5.3 Objetivos, etapas pergunta de pesquisa e técnicas de análise.

Objetivo geral	Etapas	Objetivos específicos	Perguntas de pesquisa	Tipo de pesquisa	Técnica de análise	
Analisar os impactos gerados pela implantação do Programa dos Minidistritos Industriais de São José do Rio Preto, por meio da criação de um ferramental quantitativo, e verificar sua influência no desenvolvimento local do município.	ETAPA I	Identificar as principais atividades, estruturas e forma de apontar a evolução inerentes ao processo de avaliação de políticas de desenvolvimento local;	P1: Como avaliar um programa de desenvolvimento local?	Pesquisa Bibliográfica	Análise de Conteúdo	
		Sistematizar uma metodologia para avaliação de políticas públicas de desenvolvimento local;	P2: Como identificar os efeitos gerados por um programa público de desenvolvimento local?			
	ETAPA II	Elaborar uma abordagem representativa sistêmica do programa em estudo;	P3: O que deve ser evidenciado em uma representação de um projeto para incentivar o desenvolvimento local?	Pesquisa Documental		
				Pesquisa Qualitativa		
	ETAPA III	Analisar como uma política pública pode auxiliar o desenvolvimento local de um município.	P4: Como um programa público pode auxiliar o desenvolvimento local de um município?	Pesquisa Quantitativa		Teste de média, correlação
						P5: Qual critério pode ser utilizado para fazer tais julgamentos?
				Análise Discriminante		

Capítulo

6

Resultados

6. RESULTADOS

Neste capítulo apresentam-se as etapas de concepção desta pesquisa. Primeiramente o intuito foi construir um modelo representativo da política pública em análise: o Programa dos Minidistritos Industriais implantado em São José do Rio Preto. Para isso, foi realizado um estudo aprofundado da política, por meio de dados, pesquisa documental e entrevistas aplicadas aos criadores do programa e seus colaboradores.

Logo depois, apresentam-se os resultados e análise da etapa quantitativa.

6.1 A Evolução e Impactos da Política de Desenvolvimento Local em São José do Rio Preto

Como visto no capítulo IV, o Programa dos Minidistritos Industriais foi concebido de forma diferenciada de outros projetos implantados em São Paulo nas décadas que precediam as políticas de implantação de empresas e aglomerados com o intuito industrial. Enquanto as diversas políticas adotadas tinham como preceitos a isenção fiscal, a doação de terreno e infra-estrutura para abrigar grandes indústrias, os minidistritos foram implantados com uma idéia reversa.

No início, o programa contemplou três ramos industriais específicos: o moveleiro, o serralheiro e de confecções. Na época, a localização de algumas empresas desses ramos, em Rio Preto, ramos mostrava-se inadequada e imprópria, na questão física e legal (regularizada pela Legislação de Uso de Solo Municipal, Lei de Zoneamento/1984 e fiscalizada pela Cetesb), para exercício de suas funções. Com as transformações no quadro econômico, em meados da década de 90 (abertura econômica para o mercado internacional), houve mudanças e aumento na demanda por terrenos nos minidistritos, período em que a prefeitura realizou modificações na estrutura de aquisição de terrenos, assim como abriu a possibilidade para o

desenvolvimento de outros ramos de atividades nas áreas então criadas para as pequenas empresas.

Ampliando para o ramo de serviços, o programa foi modificado para Programa dos Minidistritos Industriais e de Serviços, como já colocado em capítulo anterior. O tamanho dos minidistritos também foi modificado. Os lotes industriais antes podiam ter até 2.250 m² de área e em 1993 foram estabelecidas novas medidas: terreno mínimo de 500 m² e terreno máximo de 1.000 m² (dois lotes). Essas medidas foram importantes, pois incrementaram a possibilidade de se ter uma grande diversidade de empresas e ramos de atividades no município.

Ao contrário de outras cidades, como Franca, não houve foco em um ramo só de atuação, como de calçado, couro, roupas entre outros, mas sim a existência de várias pequenas empresas na parte industrial em diversos ramos: indústria de construção civil, indústria mecânica, indústria de material elétrico e de comunicação, indústria química, farmacêutica, veterinário e perfumaria, indústria de madeira e do mobiliário, indústria de produtos minerais e não metálicos, indústria de produção de alimentos, bebidas e álcool etílico, indústria têxtil, vestuário e de artefatos, indústria de borracha, fumo, couro, peles, simulares e outros, ramo de prestação de serviços em geral, indústria gráfica, indústria de reciclagem, indústria de artefatos de plástico, indústria de artefatos de alumínio e o comércio. Nos minidistritos, os ramos mais representativos em termos de número de empresas são: indústria metalúrgica (17%), indústria de madeira e do mobiliário (14%), e prestação de serviços em geral (14%) (CONJUNTURA ECONÔMICA, 2006).

E isso, de acordo com as entrevistas, ajudou e ajuda o município a manter uma estabilidade econômica em épocas de instabilidade, já que não depende apenas do bom funcionamento de um ramo e de um setor somente.

Com suas localizações próximas ao perímetro urbano (realizadas as modificações na legislação urbanística de ampliação do perímetro para incluir distritos e minidistritos, de acordo com AZEVEDO, 2004), houve uma contribuição por parte não só do programa dos minidistritos, mas também da política industrial implantada, no que diz respeito ao tecido urbano. Com a criação de novas empresas no ramo industrial, isso se refletiu na introdução de outros ramos de atividades, no comércio, juntamente com a prestação de serviços e expansão no perímetro urbano, principalmente nos bairros onde estão localizadas as indústrias.

O programa, de certa forma, atraiu pessoas de outras regiões do estado, tanto com o programa de incentivo às pequenas empresas quanto ao de moradia, implantado conjuntamente. Isso pode ser constatado pelo crescimento populacional ao longo dos anos, visto no capítulo IV. Outro ponto a ser ressaltado é quanto a uma pesquisa realizada por Ortolani (2005). Muitos dos empresários entrevistados por ele eram provenientes de outros municípios e até mesmo de outros estados.

Analisando dados de geração de emprego, nota-se que, com a implantação dos minidistritos, houve intensificação de emprego no município de Rio Preto. Só com a implantação dos minidistritos houve a criação de 743 empresas. Com informações da própria Secretaria de Planejamento, não há pesquisa comprovando efetivamente esse dado, mas estima-se que para cada um dos 8,5 mil empregos gerados diretamente nos minidistritos, são gerados outros três empregos indiretos, estimando 34 mil empregos no total, ou 20 % da PEA de 2006 em Rio Preto (CONJUNTURA ECONÔMICA, 2006).

Além da atração, a integração entre as duas políticas facilita e diminui custos de transporte para os funcionários que exercem suas funções nos minidistritos. Na mesma pesquisa, os empresários relataram que a maioria da mão de obra empregada mora nos bairros vizinhos.

Essas mudanças podem ser ratificadas pela colocação de Santos (1981, p. 193), quando menciona que

Para proporcionar mais vida interior a uma cidade, o Estado cria igualmente novos bairros industriais. Este fato desencadeia automaticamente uma vida comercial muito intensa nas novas instalações. Toda a vida da cidade é transportada para um setor que se achava anteriormente morto, já que inexistia. A cidade adquire mais chance de se desenvolver porque passa a possuir uma estrutura receptiva. Abrem-se novas avenidas e novos comércios começam a se instalar perto do bairro industrial. [...] a administração pode também construir [...] outros tipos de serviços como adução de água ou instalação de uma rede de eletricidade. O bairro assim organizado, se revaloriza. Produz-se automaticamente um deslocamento da vida comercial e social.

Outro dado interessante para se apresentar o impacto que o programa pode ter gerado é a medição e comparação quanto ao Produto Interno Bruto (PIB) de São José do Rio Preto. Em 1980, o mesmo representava a 0,4% do PIB do Estado de São Paulo. Em 1996, correspondia a 0,7%. O PIB per capita, que era de 56,5% do PIB do Estado em 1980, tinha aumentado para 75,8% desse valor em 1996.

Com a instalação nos minidistritos, a legalização da indústria, em área mais apropriada, longe de área residencial, facilitou a agilidade para abertura de uma empresa, assim como a facilidade de acesso e de comunicação entre os empresários e a prefeitura.

A atuação da mesma foi relatada como importante, enquanto seu papel e postura como sendo um dos diferenciais na política dos minidistritos. Nas entrevistas realizadas, assim como em estudos anteriores (CARVALHO, 2004, ORTOLANI, 2005), a postura da equipe a frente do programa é vista com admiração, pró-atividade e prontidão. Mesmo sendo reduzido o número de funcionários, a equipe faz atendimento ao público, acompanhamento, alimentação do banco de dados do programa, assim como de informações municipais para confecção da revista Conjuntura Econômica. Os funcionários respeitam os procedimentos ético-legais, não dando privilégios, e a confiança e facilidade de acesso que existe entre o empresário e os mesmos facilita o contato direto entre a prefeitura e os empresários. Isso

facilita, também, para o empresário, que precisa de informações e ajuda na hora de abrir seu empreendimento.

Contribuições mais amplas, como o auxílio à erradicação de favelas nas regiões onde foram instalados os minidistritos, facilitando e dando maiores condições para que essas regiões se desenvolvessem foram citadas como pontos positivos para a comunidade. Com o crescimento acelerado, nos últimos anos, Rio Preto apresentou problemas habitacionais, intensificando-se os loteamentos irregulares. Estudo realizado pelo IBGE, intitulado Perfil dos Municípios Brasileiros, mostra que na RA de São José do Rio Preto, existiam 4 mil favelados sem acesso a serviços de saneamento básico e energia elétrica. Especificamente em Rio Preto, em 2001, o município possuía cinco favelas. A carência habitacional de Rio Preto ainda é de aproximadamente 15 mil moradias⁵. Bueno (2002) coloca que, na metade da década de 80, dos loteamentos públicos implantados, totalizando 10.057 lotes, 85% estavam na região Norte.

Com a adoção da política dos minidistritos, outras medidas vieram, como forma de complemento ou evolução da estratégia implantada. Uma delas é a incubadora de empresas. O Centro Incubador de Empresas de São José do Rio Preto (CIE) foi inaugurada em 28 de janeiro de 1999, e no início não era localizado próximo a nenhum dos minidistritos. Sua capacidade de atendimento era de 11 empresas. Houve duas empresas que saíram da incubadora e que se instalaram nos minidistritos, ambas do setor moveleiro e hoje estão em fase de crescimento.

Houve uma mudança de endereço em 2007, para um prédio próximo ao Distrito Industrial Waldemar de Oliveira Verdi, com melhor localização e infra-estrutura. A capacidade atual aumentou 100%, podendo incubar até 23 empresas, incluindo empresas de tecnologia e de alimentos. Os serviços prestados resumem-se em consultorias, assessorias,

⁵ Dados referentes à publicação, “IBGE revela 4 mil favelados na região de RP”. <www.diarioweb.com.br>, São José do Rio Preto, 14 de novembro de 2003, e depoimentos do secretário de habitação na publicação de Azevedo (2004).

treinamentos, participação em feiras, rodadas de negócios e acompanhamento gerencial e administrativo. Em uma visita realizada à incubadora, percebeu-se que os empresários usufruem e participam das atividades e cursos oferecidos, já que, no dia da visita, todos os incubados estavam em treinamento intensivo para melhores conhecimentos de como realizar planejamento financeiro. Em conversa informal com um dos funcionários de uma empresa incubada constatou-se que as parcerias realizadas com outras entidades, como o Sebrae, de apoio ao empresário, são fundamentais para aquisição de conhecimentos de gestão para ampliação dos negócios por parte do empresário.

A incubadora conta hoje com parceiros como a Prefeitura Municipal (cedendo o prédio e oferecendo serviços de vigilância), o SEBRAE (com serviços de capacitação e treinamento) e a ACIRP (a entidade gestora). Existe ainda um Conselho Gestor, composto por mais sete entidades parceiras: Caixa Econômica Federal, Fundação de Amparo à Pesquisa de Rio Preto (FAPERP), Associação das Pequenas Empresas de TI (APETI), Faculdade de Tecnologia de São Paulo (FATEC), Faculdades Dom Pedro, Universidade Estadual Paulista (UNESP) e Centro Universitário do Norte Paulista (UNORP).

Quadro 6.1. Principais funções da incubadora de São José do Rio Preto

- Proporcionar às empresas módulos individuais e apoio administrativo/operacional, além de endereço conhecido e respeitado.
 - Fornecer suporte gerencial e tecnológico através de informações, consultorias, assessorias e cursos na área de gestão tecnológica e empresarial às empresas incubadas.
 - Facilitar a interação sistemática entre as empresas incubadas e instituições de ensino e pesquisa, possibilitando o acesso de recursos humanos, equipamentos e laboratórios, inclusive de forma compartilhada.
 - Viabilizar o envolvimento de instituições financeiras (inclusive de capital de risco) e governamentais, enfatizando a participação dos governos federal, estadual e municipal.
 - Colaborar com a comercialização dos produtos e serviços oriundos das empresas incubadas.
-

Fonte: Secretaria de Planejamento de São José do Rio Preto

A grande contribuição desse mecanismo está no fato de que se criou um espírito de colaboração e contribuição, por parte dos vários atores envolvidos, em torno de uma política adotada. Um outro ponto a ser destacado é quanto à confiança depositada nos empresários que buscaram ajuda, tanto nas incubadoras quanto nos minidistritos. No caso dos minidistritos em

especial, para dar entrada ao programa, o empresário deve solicitar uma área por meio do processo de licitação – concorrência pública, e possui três meses para iniciar as obras após a publicação do Edital, 18 meses para iniciar as atividades e 36 meses para a conclusão da obra.

A alienação dos terrenos não é irreversível. De acordo com a lei dos minidistritos, o empresário pode perder seus benefícios se, sem autorização expressa da prefeitura: (a) paralisar, por mais de seis meses, as atividades da nova indústria; (b) vender, no todo ou em parte, o maquinário da nova indústria; (c) alterar o setor/ramo de atividade (Lei nº 4468/1988, artigo 7). É realizado um acompanhamento contínuo e, caso não exista cumprimento por parte do interessado, a empresa é notificada e se não se regularizar, o imóvel é considerado patrimônio público de responsabilidade municipal e pode ser direcionado para outra empresa interessada na área. As vistorias são realizadas com frequência, e de acordo com os relatos dos funcionários da prefeitura, chegou-se a reverter a alienação de uma série de lotes, o que é possível até o momento de lavra da escritura definitiva dos imóveis, obtida no mínimo cinco anos após a alienação.

Até o ano 2000, a cada minidistrito industrial aberto, era feito um sorteio entre os candidatos à aquisição dos lotes. Após avaliação e detecção de que muitos lotes estavam sendo adquiridos com motivos de especulação, houve uma mudança na Lei Orgânica, por meio da Emenda à Lei Orgânica nº 20, de 2 de agosto de 2000, no qual foi alterada a redação dos parágrafos 1º dos artigos 109 e 111 da Lei Orgânica do Município, para permitir a dispensa, por lei, de licitação nos casos de concessão de uso de bens públicos, de instalação de indústrias e na geração de emprego.

Na última concorrência pública realizada para alienação dos imóveis nos minidistritos (Adail Vetorazzo, Centenário da Emancipação, João Paulo II, mini 2, Ary Attab e José Felipe Antonio), houve uma nova modificação, segundo a qual os interessados disputavam por meio do maior lance por metro quadrado, com 12 meses para iniciar o

pagamento, em parcelas que duram até 50 meses (EDITAL n23/ 2005). Em 2007 está prevista nova licitação para venda de áreas comerciais ou industriais em dois distritos industriais e quatro minidistritos industriais. No Distrito Waldemar de Oliveira Verdi estão disponíveis, por meio da concorrência 003/2007, seis lotes na área da Ceagesp - Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo. No distrito de “Waldemar de Oliveira Verdi” a concorrência 005/07 põe à disposição da comunidade oito lotes de 2.308,42m² a 7 mil m². No Distrito Industrial Ulysses da Silveira Guimarães estão disponíveis, por meio da concorrência 04/07, para construção de estabelecimento industrial, comercial ou de serviços, seis lotes. Na concorrência 07/07, para os minidistritos industriais, serão alienados 61 lotes no Professor Adail Vetorazzo; um lote no João Paulo II - Mini 2; um no Mini 3; e um lote no Centro Comercial Jardim Santo Antônio⁶.

Após a concorrência pública e notificados os contemplados com os lotes, os mesmos são obrigados a iniciar a construção dos galpões em no máximo três meses após a posse do imóvel, e isso representa uma movimentação na construção civil. Por meio de estimativa com os gastos para a construção das empresas nos minidistritos, desde o seu início, essa atividade pode ter movimentado cerca de 20% do orçamento total de Rio Preto em 2000. Isso possui um impacto no IPTU, que mostrou um aumento substancial ao longo dos anos: R\$ 24.321.712 em 1997, passando para R\$ 40.521.000 em 2005.

Em políticas como as de acesso a crédito, é necessária a apresentação de um Plano de Negócios que justifique a implantação da empresa e sua viabilidade. Em diversos casos relatados pelas entrevistas, muitos empresários não possuíam conhecimento de como fazê-lo. O plano de negócios e os tópicos preenchidos contam como pontos nos critérios para seleção dos inscritos na concorrência, mas isso não é analisado com maior profundidade. A

⁶ Prefeitura abre licitação para áreas em distritos e minidistritos. Disponível em: Acesso em: <<http://www.diariodacidade.com.br>> Acesso em: 04 mar. 2007.

justificativa para a adoção de tal medida pode ser explicada pelo fato de que a intenção do programa é facilitar para o empresário a sua instalação, e não burocratizar o processo.

Em 2001, por meio do Decreto nº 11.110 de 29 de junho de 2001, foi criada uma Comissão de apoio técnico ao Programa de Minidistritos Industriais e de Serviços, contando com representantes do Sebrae, do Centro Incubador de Empresas, da CIESP/FIESP (regional de São José do Rio Preto), do setor universitário, do Centro Universitário de Apoio ao Pequeno Empreendedor da UNORP e dois representantes da Secretaria do Planejamento. As atribuições referentes a essa comissão são (art 2º):

- I.** analisar as inscrições e estabelecer critérios de pontuação para adquirir direito à concessão de áreas nos minidistritos;
- II.** viabilizar parcerias e programas para treinamento e qualificação dos participantes do Programa;
- III.** instituir mecanismos de avaliação do Programa;
- IV.** dar publicidade aos critérios de seleção e à lista dos inscritos com suas respectivas classificações.

Quando se analisam as funções referentes a essa comissão, nota-se que muito mais que realizar a gestão das concessões, a mesma tem como incumbência ser um órgão de apoio às empresas, produzindo condições para o seu crescimento. Em entrevistas realizadas por Ortolani (2005) junto ao Sebrae e Acirp, nota-se que as ações realizadas não eram significativas, sendo que somente a prefeitura está à frente da administração, controle e formação dos minidistritos.

O programa é parte de um programa maior, do que poderia se chamar de uma profunda compreensão das características e potencialidades locais, traduzindo-se em um projeto global e viável de cidade. Mas, como também citado por Cymbalista (2002), um programa não se concretiza sozinho, mas sim com uma série de fatores e processos que são acompanhados e geridos por diferentes atores. Algumas decisões são importantes, principalmente quanto à abertura de novas empresas, como a tolerância à informalidade dos

empreendimentos em seus estágios iniciais, compreendendo-a como uma necessidade antes de os empreendimentos se regularizarem⁷.

Nota-se a adoção da cidade e a institucionalização da marca do Minidistritos como política pública. Até então, a concepção como programa era tida como um projeto público, de iniciativa do poder público, mas, com o passar do tempo, repercutiu em uma iniciativa da cidade, dos cidadãos e foi adotado pela cidade como “marca registrada”. Isso pode ser notado pelas divulgações do programa por Cymbalista (2002),

O programa dos minidistritos teve uma grande contribuição para o crescimento da cidade, assim como para suas mudanças e desenvolvimento. Isso por que gerou diversos fatores e a criação de outras ações que desencadearam uma nova **cultura**: a de incentivo à abertura de micro e pequenas empresas na área industrial, juntamente com a criação de uma cultura industrial no município de São José do Rio Preto. Até então, a cidade era carente em termos de empresas na área industrial, principalmente quando se analisa o incentivo às PME, e, com a criação dos minidistritos, foi possível perceber um maior aparecimento de empresas na área. Em pesquisa realizada em 1998, das 850 das indústrias existentes em Rio Preto, 334 estavam localizadas nos minidistritos, ou seja, 40% do total (BOLÇONE, 2001).

A ênfase no incentivo ao pequeno empresário é também um diferencial quanto às outras políticas, já que há uma pulverização e a maioria das empresas são familiares, e existe um comprometimento com a cidade e envolvimento local, diferentemente de grandes empresas que podem não fixar suas raízes no local.

Hoje se articula para a implantação do que seria uma outra fase do programa: pólos tecnológicos. Ao longo dos anos, como citado anteriormente, SJRP desenvolveu algumas capacidades que fizeram com que a cidade fosse conhecida como uma referência regional, e até nacional, no ramo da saúde.

⁷ Em Censo realizado pelo Sebrae e Prefeitura, 11% das empresas nos minidistritos estavam em situação de informalidade.

A Prefeitura de Rio Preto, juntamente com a Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia, trabalha para a inclusão do município no Sistema Paulista de Parques Tecnológicos (SPPT), no qual constam outros dois municípios do Estado, Botucatu e Piracicaba. Outras cidades já estão inseridas no sistema, que são: São José dos Campos, Campinas, São Carlos, Ribeirão Preto e São Paulo.

São José do Rio Preto se apresenta como um pólo tecnológico na área da saúde, por meio da Faculdade de Medicina de Rio Preto (FAMERP), pela Unesp/Ibilce e Tecnologia da Informação, que integra mais de 80 empresas que fornecem soluções informatizadas para vários ramos de negócios. Além de incentivar as mesmas, espera-se atrair outras empresas de tecnologia. De acordo com Bolçone (2007)

A criação do CTRP - Centro de Tecnologia de Rio Preto, vinculado à APETI, destinando-lhe área com localização estratégica dentro do Distrito Industrial Dr. Waldemar Verdi é uma das ações. Destinaram-se áreas para o futuro Parque Tecnológico de Rio Preto, junto do Distrito Industrial Ulysses Guimarães⁸.

Em meados de 2008 espera-se que as primeiras empresas de alta tecnologia se instalem no Pólo Tecnológico, nas áreas de biomedicina, equipamentos médicos e tecnologia da informação, e que serão realizadas, as instalações, mediante concorrência pública. Outra iniciativa prevista é a implantação do Centro Incubador de Empresas, para auxílio às empresa de tecnologia.

6.2. Versão do Modelo de Desenvolvimento Local

Por meio das análises efetivadas, análise documental, trabalhos desenvolvidos e entrevistas realizadas, sugere-se um modelo de desenvolvimento local a partir do programa dos minidistritos e suas influências. Diferentemente das teorias, os modelos de desenvolvimento são propostas menos abstratas, que não tentam explicar os níveis gerais do

⁸ BOLÇONE, O. A marca da ciência e da tecnologia. Disponível em: <<http://www.riopreto.sp.gov.br/cpub/body.php?pagcod=6368&pubord=10&newcod=18054>> Acesso em: 24 mar. 2007.

desenvolvimento, mas têm suas origens nas experiências prévias de aplicação de certas políticas locais em circunstâncias específicas (SUAREZ, 1993). Seu caráter é puramente pragmático e utilitário, suas pretensões conceituais são escassas e a limitação de suas possibilidades de serem replicadas se dão em condições particulares (SUAREZ, 1993). Ou seja, os modelos nada mais são do que propostas práticas que podem ser aplicadas.

Os recursos de evolução são a base dos resultados observados, permitindo aos interessados mensurar as possíveis repercussões de um programa. E, para representar um programa, algumas questões são relevantes: quais foram as intenções, as ações que levaram para os efeitos gerados, os efeitos perceptíveis e os que podem ser avaliados quantitativamente. Para construção do modelo abaixo, foram questionadas, junto aos entrevistados, as razões da existência do programa, o público-alvo, os objetivos propostos, como o programa evoluiu ao longo dos 20 anos de execução, os ajustes dos objetivos, os pontos que foram atacados e os resultados registrados. O tópico apresentado abaixo mostra a construção do modelo adaptado ao contexto do programa, contando com os seus principais objetivos, atividades desempenhadas e repercussões de sua aplicação para o município de São José do Rio Preto. Para sua construção, autores como Fischer (2002), com experiências de programas de desenvolvimento local no Brasil, Gomes (1995), com experiências de políticas aplicadas em diversos países, De Roo (2003), com as políticas de aglomerações na França e principalmente Suarez (1993), em seu capítulo sobre modelos de desenvolvimento, foram fundamentais para as reflexões inseridas na análise do programa dos minidistritos apresentada a seguir.

6.2.1 O modelo de Desenvolvimento Local de São José do Rio Preto

Com o foco estruturado nos distritos industriais, o programa de desenvolvimento local industrial aplicado em São José do Rio Preto foi construído com base na estratégia de

enfrentar as condições de estagnação e diferenças de desenvolvimento visualizado na cidade no início dos anos 70. O modelo tem como objetivo principal o auxílio à criação, suporte, elevação e melhoria de produtividade das pequenas e médias empresas do setor industrial, assim como atender necessidades básicas da população.

Seus objetivos e ações estão focados na inter-relação indústria e espaço urbano. No geral, quando existem diversos enfoques ou modalidades em uma proposta de desenvolvimento local, a definição de local, como visto no capítulo II, mostra-se como um elemento de transformação, uma fronteira para exercícios de novas práticas (BECKER, 1991).

O conteúdo da estratégia pode ser sintetizada por meio dos seguintes pontos⁹:

(a) O desenvolvimento deve ser o resultado da coordenação, a nível municipal, dos objetivos plantados por meio de políticas de desenvolvimento a nível local;

(b) o crescimento do número de empresas industriais consiste na chave para o incentivo do desenvolvimento e seu fomento engloba o incentivo ao desenvolvimento simultâneo de outros setores da economia.

(c) O desenvolvimento envolve aspectos sociais, econômicos, ambientais e políticos-institucionais, portanto o planejamento deve conter fatores que envolvam as dimensões conjuntamente;

(d) As forças sociais devem desempenhar um papel importante no desenvolvimento local, posto que ele é um resultado dos esforços de um grande número de empresários individuais, cuja disposição e habilidade para participar em qualquer programa ou ação de mudança é essencial.

O modelo de desenvolvimento local compreende, em parte, um tratamento coordenado dos três setores econômicos e, de outra parte, os diversos níveis espaciais

⁹ Com base em Suarez (1993)

(empresários, sociedade, entidades e governo local), buscando resolver os problemas socio-econômicos, institucionais e físicos do desenvolvimento.

Esses são pontos essenciais, buscando concretizar os objetivos principais da estratégia adotada, que são:

- Criar condições para a criação de pequenas empresas, mediante a geração de novas oportunidade de emprego. O êxito deste objetivo depende dos recursos econômicos dos empresários, dos recursos naturais disponíveis e a infra-estrutura oferecida. O modelo deve garantir o uso adequado dos recursos;

- Reter a população local, mediante a criação de empregos e oferecimento de melhores condições de vida ;

- Integrar à sociedade e ao mercado de trabalho aqueles que se encontram em regiões periféricas ou marginalizados;

Os objetivos são alcançados, à medida que a estratégia de desenvolvimento é seguida baseada nas considerações básicas, que são a essência da proposta:

- O processo de crescimento é um processo gradual, que deve ser alimentado com a execução dos programas de desenvolvimento local. Conseqüentemente, os aglomerados ou unidades de produção devem ser induzidos, oferecendo-lhes as condições propícias, passando em forma sucessiva das etapas muito bem definidas como subsistência, diversificação, especialização e adoção ou desenvolvimento de novas tecnologias (PORTER, 1989).

- O desenvolvimento e crescimento do setor industrial depende da existência de um sistema de apoio que consta dos seguintes elementos: infra-estrutura física, que facilite a operacionalização produtiva e do mercado; atuação política-institucional adequada a necessidade locais e disponibilidade de mão de obra adequada e empreendedora.

Nas fases iniciais do desenvolvimento, quando se tem restrição de capital (por parte dos empresários), infra-estrutura (asfalto, energia, água, entre outros) ou de produtividade, o

sistema de apoio deve cumprir os seguintes requisitos essenciais: primeiramente contemplar o máximo de empreendedores, por meio de serviços que facilitem o transporte de mercadorias, por exemplo; segundo, requer serviços eficientes em termos de preço e qualidade, que dependem da escala em que operam os serviços, e no caso de aglomerações de empresas isso facilita, já que estão concentradas em determinadas áreas; e, terceiro, deve-se buscar a concentração territorial, a qual diminui custos com infra-estrutura, facilitando a cooperação entre os empresários, diminuindo problemas de transporte.

- A organização dos empresários é um outro ponto chave que deve ser incentivado. Os efeitos, o conhecimento adquirido com a experiência, entre outros pontos, necessitam da organização dos empreendedores, podendo ser por meio de uma associação formal, ou informal, sendo que o importante é manter um interrelacionamento de cumplicidade com o intuito de construir um sistema de apoio.

O modelo DILI alerta para três circunstâncias que podem ser analisadas para o tipo de perfil de unidades industriais a serem implantadas em uma localidade determinada:

(a) Deve-se incentivar a integração entre o programa de auxílio às empresas e outra área que julgar importante. No caso de Rio Preto, houve um intercâmbio entre a questão de moradia e benefícios à indústria, mostrando-se como um programa planejado e integrado. Outro aspecto é adequar o processo de industrialização de uma cidade com as condições de desenvolvimento de outros setores que tenham relação com a área.

(b) A própria localização das indústrias deve servir como apoio ao desenvolvimento das regiões dentro da localidade. Por localização de uma indústria deve-se entender sua colocação com relação a atividades industriais, aspectos de microlocalização (aspectos de relevo, qualidade do solo, existência de serviços públicos, entre outros), macrolocalização (aspectos técnicos, econômicos e a disponibilização de mão de obra), consolidando não só o ordenamento presente, assim com as perspectivas futuras de crescimento e como isso poderá

alterar a configuração da cidade. A adequada localização de um indústria deve ser levada em conta, tanto os requerimentos por ela exigidos, como a distribuição geral de atividades da região; e

(c) O nível tecnológico adotado pelas empresas pode afetar, de certa forma, o nível tecnológico de outros setores, que se relaciona com as condições econômicas gerais e as circunstâncias específicas do local/cidade em particular. O aspecto tecnológico pode ser um fator importante que incide nos resultados dos projetos ou ações intersetoriais de desenvolvimento.

Como um resultado de um planejamento físico, deve-se balancear o desenvolvimento de todas as zonas da região e o fluir eficiente de atividades produtivas que cooperam entre si.

Outro ponto importante é quanto à urbanização controlada. Com o incentivo à criação de novas empresas, existe um grande fluxo de pessoas para habitar a região, o que ocasiona aumento populacional, necessidade de novos investimentos em estruturas econômicas, sociais, entre outras.

As considerações anteriores confortam a essência da proposta de desenvolvimento industrial integrado. Para sua implementação, algumas recomendações baseadas na experiência de Rio Preto, sendo até mesmo recomendações futuras para a própria prática, são:

- a coordenação deve ser conduzida de baixo para cima, de acordo com que a literatura a respeito do desenvolvimento local induz. Os cidadãos devem ser o ponto principal do desenvolvimento, para o qual se requerem mudanças no sistema para despertar níveis de auto-consciência para propiciar maior conscientização e participação por parte das camadas populares. Isso é para evitar erros e problemas que geralmente surgem quando o planejamento é de cima para baixo. O planejamento deve conter as diretrizes, políticas e restrições no nível macro, quanto às condições de potencialidade locais, expectativas e possibilidades no âmbito micro, ou local.

- O desenvolvimento local baseado na industrialização deve ter como meta a integração de diversos atores, assim como ser intersetorial. Os efeitos são maiores quando existe um sistema que engloba outros setores e o incremento quanto aos efeitos benéficos para o desenvolvimento local, em termos de emprego, mudanças e novos ingressantes na economia. Sem maior articulação e interação, os setores funcionam de forma desagregada (SUAREZ, 1993).

- O programa(s)/projeto que contempla uma estratégia de desenvolvimento local deve priorizar o melhoramento simultâneo dos aspectos econômicos, sociais, ambientais assim como institucionais, compreendendo aqui suas inter-relações e interdependências. Isso requer um equipe multidisciplinar que capte e processe mudanças, fatores e circunstâncias que propiciam e/ou impedem o desenvolvimento ou continuidade do programa/projeto. Para visualização do modelo do DILI, verificar a figura 6.1.

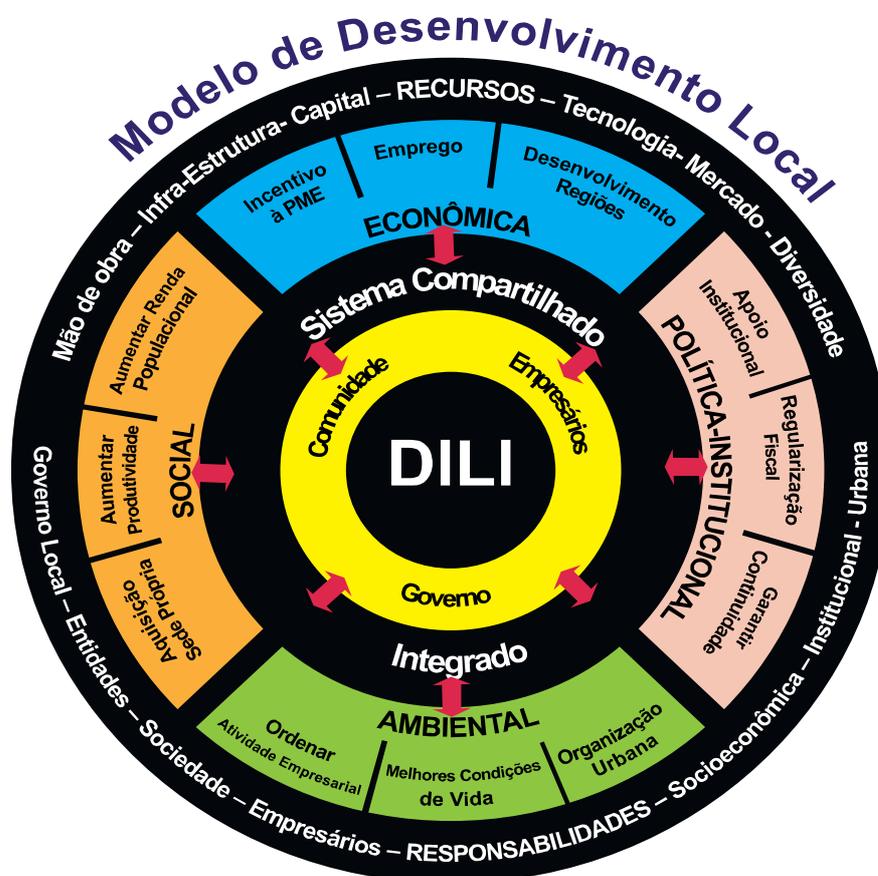


Figura 6.1 Modelo de desenvolvimento integrado local industrial

Fonte: Elaborado pela autora

Com a representação de evolução da política implantada tem-se a tentativa de demonstrar as concepções e filosofias embutidas no programa de desenvolvimento, assim como sua experiência enquanto política pública de desenvolvimento local. Observa-se que seu objetivo principal foi amenizar problemas de desenvolvimento em determinadas regiões do município, incentivando o empreendedorismo, gerando emprego e renda para a população (vide figura 6.2). Visualizam-se os objetivos como entradas do processo, separados pelas dimensões especificadas pelo programa, juntamente com o papel do município, no caso representado pela dimensão político-institucional.

Cabe fazer algumas observações quanto à relação dimensão - objetivos. Nos objetivos econômicos, pode-se identificar que gerar emprego para a população e desenvolver regiões de menor renda podem ser classificados como objetivos sociais. Auxiliar as empresas quanto ao aumento de suas produtividades e de produção está classificado como sendo objetivo social, mas poderiam ser encarado como objetivo econômico. Assim como no tópico 4.2, cabe aqui mencionar que os objetivos estabelecidos são de grande amplitude, podendo ser reclassificados em dimensões que expressem melhor suas funções.

Logo depois, as atividades implementadas, ou derivadas das instalações das empresas nos minidistritos (como a geração de emprego, por exemplo), são apresentadas no item processamento. Nota-se que mesmo não possuindo um objetivo diretamente estabelecido pelo Programa dos Minidistritos, a influência do governo municipal, representado pela dimensão política-institucional, é importante, principalmente no quesito de investimento em infra-estrutura e relacionamento entre os empresários e prefeitura.

A estrutura, ou saídas, são os principais fatores que foram transformados com a influência do programa. Na dimensão econômica, por exemplo, com o decorrer dos anos, houve uma diversificação de atividades. Isso pode ser percebido pela própria alteração no

incentivo de empresas não só na área industrial, mas também de serviços. Outra contribuição foi a melhoria das condições dos bairros, de acordo com o que foi observado pelos entrevistados. Outros fatores ligados à dimensão ambiental, foram apontados como a ocupação ordenada do espaço pelas empresas, assim como, a organização do sistema produtivo por meio da aglomeração. A autora De Roo (2003) observa que políticas que possuem como foco “contratos de aglomerações” são uma grande oportunidade para favorecer o desenvolvimento, já que integram o econômico e o social, regulado por leis e documentos de urbanismo. Scott e Storper (2003) também acreditam que as aglomerações podem ser um fator chave para impulsionar o desenvolvimento local.

O modelo do DILI considera como fator prioritário o fortalecimento da indústria e, com sua evolução, o incremento de outros setores, como o de serviços, fazendo com que houvesse uma diversificação da economia ao longo dos anos. Criou-se, assim, um sistema de serviços e oportunidades de trabalho, garantindo a fixação da população e intensificando o poder de atração da cidade.

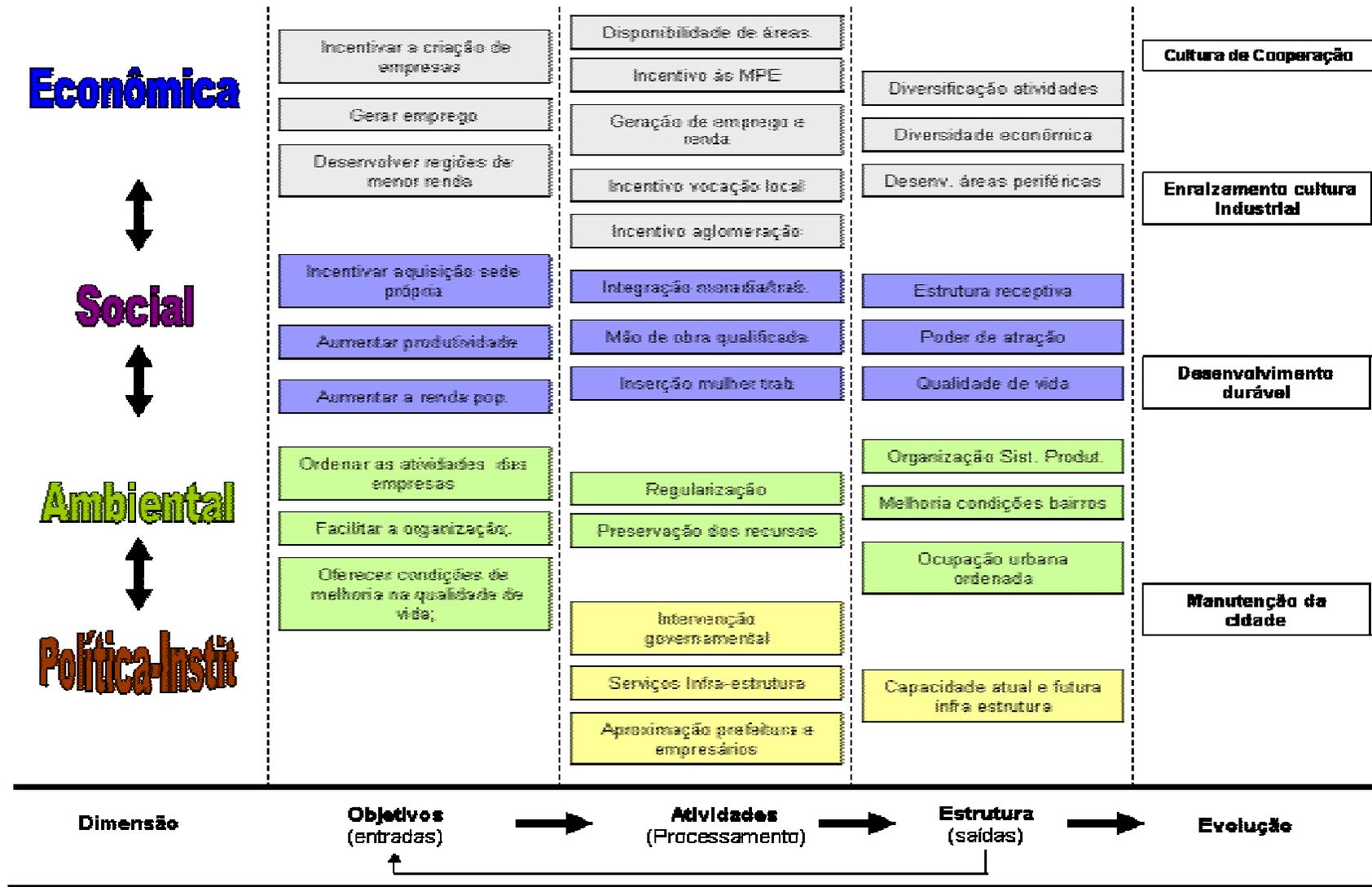


Figura 6.2 Representação da evolução do do programa dos minidistritos industriais e de serviços em São José do Rio Preto
 Fonte: Baseado em Bolçone (2001), Joyal (2002) e entrevistas realizadas.

Com relação ao programa, os impactos podem ser sugeridos utilizando indicadores ou características ou ainda atributos que podem ser medidos por meio da evolução do programa dos minidistritos e para o atendimento dos objetivos propostos. Deve-se distinguir os indicadores do programa, que representam as realizações, os resultados ou os impactos gerados para a população assistida.

6.3. Análise Quantitativa

Nesta sessão, apresenta-se a parte quantitativa deste estudo, enfatizando a importância de medidas, no âmbito local, como auxílio para áreas que necessitam de futuras intervenções por parte das políticas públicas, que podem ser mais bem elaboradas se considerarem as diferenças locais. O conhecimento do local por parte de medidas e indicadores faz com que políticas estratégicas sejam mais bem conduzidas e caracterizadas, evidenciando-se as potencialidades locais. Um outro ponto importante é quanto à medição dos impactos gerados por uma política pública, ou seja, sua efetividade.

Muitas vezes as políticas trabalham de forma pontual para atacar problemas locais, mas, ao mesmo tempo, fazem parte de programas mais universalizados, como é o caso do Programa dos Minidistritos Industriais e de Serviços em São José do Rio Preto. O foco do mesmo, como foi visto anteriormente, era auxiliar as empresas, buscando favorecer as comunidades que circundavam os bairros nos minidistritos.

Lustosa (2002) coloca que um dos problemas em análise quantitativa para projetos de desenvolvimento local é avaliar a relação de causa e efeito do objeto estudado, assim como conhecer as variáveis que influenciam o processo de desenvolvimento. O autor diz ainda que esses dois pontos

“[...] impõem limites bastante claros à adoção exclusiva de metodologias quantitativas para se avaliar como as ações de indução geram impactos e/ou

alteram (conformam ou deformam) os processos locais de desenvolvimento. Adicionalmente [...] acabamos por selecionar algumas poucas facetas do fenômeno e por tomar a realidade de modo muito parcial, importando em uma segunda limitação (LUSTOSA, 2002, p.176).

Para verificar até que ponto o programa auxiliou esses bairros a terem melhores condições, delimitou-se como unidade de análise aos setores censitários. Os setores censitários são utilizados pelo IBGE como fonte de coleta de dados, obedecendo a critérios de operacionalização de tal maneira que abranjam uma área que possa ser percorrida por um único recenseador em um mês e que possua em torno de 250 a 350 domicílios, em áreas urbanas (FIOCRUZ, 2006).

O programa, ou política pública, como visto anteriormente, reflete uma dimensão teórica calcada no desenvolvimento local e apoio às micro e pequenas empresas, com uma preocupação quanto ao desenvolvimento das regiões onde foram implantados os minidistritos industriais.

O objetivo principal desta etapa é gerar indicadores para que se possam analisar, por meio das dimensões econômica, social, ambiental e político-institucional, informações relevantes para vislumbrar os impactos que o programa dos minidistritos pode ter causado nas regiões onde foram instalados.

As variáveis disponíveis para a análise por setores censitários representam as dimensões consideradas nos objetivos do programa, assim como possibilitam a visualização por meio de mapas. A análise de impacto, de forma geral, mostra os efeitos desejados para o público do programa e, para assegurar o rigor metodológico, a análise de evolução de impacto deve estimar o cenário ou simular um alternativo.

Para a identificação dos impactos, foi aplicado teste de aglomerado, para melhor comparação dos setores – por meio das variáveis escolhidas – e classificação dos setores em *clusters*; aplicação de análise discriminante, para verificar até que ponto as diferenças nas

características encontradas podem prever a pertinência do agrupamento construído, por meio do cálculo de um índice.

Esses testes foram aplicados com os dados dos setores censitários e fornecidos pelo Censo Demográfico do IBGE de 2000. Essas ferramentas aplicadas serão importantes para comprovar ou não das hipóteses que foram previamente estabelecidas, por meio de uma visão micro ou censitária, possibilitando visualizar os impactos que poderiam estar sendo gerados pelos minidistritos.

6.3.1 Análise de Aglomerado

Hair *et al* (2005a) conceituam análise de agrupamentos, ou análise de *cluster* como sendo uma técnica multivariada que tem como objetivo juntar objetos por meio de suas características. É realizada uma classificação dos objetos, sendo eles respondentes, produtos ou outra fonte, sendo que, dentro do aglomerado, os objetos possuem muitas semelhanças entre si, de acordo com o critério de seleção adotado.

Para a análise de *cluster* realizada, foram utilizados os setores censitários do município de São José do Rio Preto, com dados do Censo Demográfico de 2000, utilizando 12 variáveis, que são:

Quadro 6.2 Variáveis consideradas na aplicação da análise de aglomerado

Dimensões/variáveis	Transformação	Código	Fonte
Dimensão econômica			Censo Demográfico IBGE - 2000
Renda dos chefes de família			
Menor que 2 salários	RV136, RV137, RV138/ RV03	RME2SAL	
Entre 2 e 10 salários	RV139, RV140, RV141/ RV03	R2A10SAL	
Mais de 10 salários	RV142, RV143, RV144/ RV03	RMA10SAL	
Dimensão Social			
Rendimento das mulheres	RV174/ RV168	RENDMULH	
População jovem	PV76, PV77, PV78, PV79, PV80, PV81, PV82/ PV03	POP2244	
Nível de escolaridade			
Chefes com ensino superior	RV88, RV89, RV90/ RV03	EDU_SUPE	
Chefes de família sem ensino superior	RV74, RV75, RV76, RV77, RV78, RV79, RV80, RV81, RV82, RV83, RV84, RV85, RV86, RV87/ RV03	EDU_BAIX	
Dimensão Ambiental			
Densidade habitacional	DV05/ PV05	DENHAB	
Domicílios quitados	DV11/ DV05	DOMQUITA	
Dimensão Político-Institucional			
Abastecimento de água	DV17/ DV05	AGUA	
Coleta de lixo	DV39/ DV05	LIXO	
Esgoto	DV26/ DV05	ESGOTO	

Fonte: Elaborada pelo autor

As variáveis foram escolhidas baseadas na literatura e nos objetivos do programa dos minidistritos. Na dimensão econômica, o programa propõe gerar emprego para acompanhar o crescimento da cidade. Isso equivale a aumentar a renda da população com a proximidade entre empresa e domicílio, evidenciado na dimensão social. Nesse caso, quanto maior a renda dos setores próximos aos minidistritos, mais esse objetivo será contemplado. Foram estipulados três níveis de renda, de acordo com os dados disponibilizados pelo Censo e correspondentes à faixa salarial dos chefes de família: renda mais baixa, abaixo de dois salários mínimos; renda média, entre 2 e 10 salários e renda alta, acima de 10 salários.

Na dimensão social, foi selecionada a variável rendimento das mulheres chefes de família, comparando com renda total dos chefes. O programa estipula que os minidistritos

podem ser um fato gerador de empregos para as mulheres, auxiliando na igualdade de oportunidades. A escolha da variável população de 22 a 44 anos¹⁰ evidencia a presença de espírito jovem e empreendedor no setor censitário. De acordo com a literatura, quanto maior a presença de pessoas jovens, maior a probabilidade do surgimento de empresas industriais. Como fator importante para a localização dos minidistritos, a existência mão de obra e sua qualificação foram critérios macrolocalizados utilizados (vide tópico 4.1.2.2, Implantação e Localização dos Minidistritos Industriais). Para evidenciar essa colocação foram escolhidas as variáveis de qualificação.

Na dimensão ambiental, para expressar melhor qualidade de vida, a densidade habitacional (número de pessoas por domicílio) e o número de domicílios quitados foram escolhidos.

Na dimensão político-institucional as variáveis que demonstram os serviços oferecidos pelo poder público são: abastecimento de água na rede geral, destino do lixo – coletado e esgotamento sanitário - rede geral.

Para essa análise foram seguidas as etapas apontadas por Hair *et al* (2005a), em que os autores especificam alguns passos a serem seguidos: objetivo da análise, planejamento da análise (observação atípica, similaridade dos objetos, e a necessidade de padronização dos dados); suposições na análise, a determinação dos agrupamentos e sua validação.

Como objetivo da análise, o agrupamento será aplicado para comparar os setores, com base nas variáveis escolhidas e examinar as hipóteses estabelecidas. No primeiro momento, as variáveis foram transformadas para uma escala de 0 a 1, fazendo as divisões necessárias, como pode ser visualizado no quadro 6.2.

Outro procedimento utilizado foi eliminar os *outliers*. Dos 432 setores censitários do município foram utilizados para a análise 427 setores. Os setores eliminados foram: 195, 222,

¹⁰ De acordo com pesquisas realizadas em diversos países, a faixa etária predominante dos empreendedores no Brasil é de 25 a 44 anos (GLOBAL ENTREPRENEURSHIP..., 2005).

410, 418 e 303, pois possuíam um grande número de variáveis zeradas, sendo que o setor 222 possui um presídio e no setor 410 a existência de um asilo, influenciando renda e idade, entre outros aspectos.

Como procedimento para analisar o impacto da multicolinearidade, foi rodado um teste para agrupar as variáveis, já que Hair *et al* (2005a) dizem que se o número de agrupamentos for composto por muitas variáveis em um *cluster* e poucas variáveis em outro, pode ocorrer comprometimento da análise. Nesse caso, o resultado foi a formação de três *clusters* com distribuição semelhante das variáveis entre cada um.

Como método de aglomeração, Hair *et al* (2005a) mencionam que existe o hierárquico e o não-hierárquico. Os procedimentos hierárquicos envolvem a construção de uma hierarquia de estrutura do tipo árvore e, de acordo com os autores, é o método mais popular. Ao mesmo tempo, possui suas desvantagens, como: pode produzir combinações indesejáveis; as observações atípicas possuem um grande impacto nos resultados e não são recomendáveis quando a amostra é relativamente grande.

Já o método não-hierárquico escolhe “sementes de agrupamentos como o centro inicial e todos os objetos (ou setores) são incluídos no agrupamento resultante” (HAIR *et al* 2005a). A utilização do método não-hierárquico possui vantagens, pois são menos suscetíveis às observações atípicas, à medida de distância utilizada e da inclusão de variáveis irrelevantes. Comenta o autor também que, para a aplicação do método não-hierárquico, o pesquisador deve possuir habilidades na seleção dos pontos sementes.

Um procedimento ideal é a utilização de ambos os métodos para comparação dos benefícios de ambos os casos (HAIR *et al*, 2005a). Com isso optou-se por utilizar o método hierárquico para estabelecer o número de agrupamentos e para a caracterização dos centros dos *clusters* com o intuito de refinar a análise e, logo depois, ser utilizado o método não-hierárquico.

Como critério para escolha do número de agrupamentos a ser realizado, a literatura diz que não existe um padrão de seleção objetivo nem muito específico, como teste de significância estatística ou outros métodos estatísticos (HAIR *et al*, 2005a). Sugere-se, por exemplo, a regra de parada, onde se observa a medida de similaridade entre os agrupamentos em cada passo entre outros. Foram utilizados os seguintes critérios para a escolha do número de agrupamentos: (a) a razão da variância total dentro do grupo para a variância entre grupos. O ponto considerado como um “pulo” aponta um número significativo de agrupamentos, sendo que um número maior não resulta em resultados melhores; (b) e análise do dendograma¹¹;

Como saída, foram classificados 4 grupos com características diferentes. Para chegar a esse valor foi testado o método hierárquico e comparado os resultados com o método não hierárquico. Foi também utilizada análise de gráficos *Box plot* e a análise descritiva dos dados. Com esses procedimentos, houve uma preocupação em determinar uma quantidade de *clusters* que fosse condizente com as diferenças entre os grupos gerados.

Os *clusters* foram criados com o intuito de compreender a diversidade do município e, com a posterior identificação da localidade dos minidistritos industriais, auxiliar na determinação das características predominantes da região em que eles estão inseridos.

A primeira tabela gerada mostra as sementes iniciais selecionadas pelo software para iniciar a análise. Os centróides mostram os valores médios de cada variável dentro dos *clusters* gerados. Com esses dados, pode-se descrever os *clusters* com um nome ou atribuição de suas características, mas isso será feito logo depois, utilizando outros critérios complementares. A tabela mostra o centro de cada uma das variáveis e os *clusters* gerados. No *cluster 1*, por exemplo, os centro com valores médios maiores são das variáveis esgoto, lixo, salário médio e nível educacional baixo. No *cluster 2*, abastecimento de água, esgoto,

¹¹ O dendograma é um diagrama que mostra a hierarquia e a relação dos agrupamentos em uma estrutura.

lixo, renda alta e educação superior. No *cluster* 3, água, lixo, educação inferior, domicílios quitados e renda média. No *cluster* 4, água, lixo, educação baixa, esgoto e população jovem.

Tabela 6.1 Sementes iniciais selecionadas.

Variáveis	Cluster			
	1	2	3	4
RME2SAL	,0441	,0085	,2723	,2000
R2A10SAL	,8162	,1068	,7149	,6667
RMA10SAL	,1400	,8800	,0100	,1300
RENDMULH	,2146	,0500	,0816	,4811
EDU_SUPE	,2206	,7949	,0255	,0667
EDU_BAIX	,7574	,2051	,9574	,9333
DENHAB	2,90	3,90	3,60	1,70
POP2244	,5533	,3381	,4269	,7308
AGUA	,0074	1,0000	1,0000	1,0000
ESGOTO	1,0000	1,0000	,0213	,8667
LIXO	1,0000	1,0000	1,0000	,9333
DOMQUITA	,0074	,8462	,7489	,4000

Na tabela 6.2 pode ser visualizado o centro final dos *clusters* para cada variável. Os valores dizem respeito à média dos valores do caso que pertence ao cluster.

Tabela 6.2 Centro final dos clusters.

Variáveis	Cluster			
	1	2	3	4
RME2SAL	,2364	,0565	,3312	,1007
R2A10SAL	,5957	,2763	,6226	,5008
RMA10SAL	,1679	,6665	,0463	,3986
RENDMULH	,1750	,1297	,1528	,2479
EDU_SUPE	,1208	,4950	,0291	,3571
EDU_BAIX	,8147	,4907	,8890	,6255
DENHAB	3,13	3,47	3,55	2,64
POP2244	,3642	,3530	,3908	,4084
AGUA	,9851	,9810	,9901	,7929
ESGOTO	,9956	,9994	,9780	,9896
LIXO	,9989	,9995	,9945	,9957
DOMQUITA	,5578	,7172	,5599	,4736

Para visualizar a distância dos centros dos clusters, basta olhar para a tabela 6.3. Como explicação, o centro do *cluster* 1 está distante 0,878 do *cluster* 2 e está a uma distância de 0,682 do centro do *cluster* 4. O *cluster* 2 está a uma distância de 0,982 do centro do cluster 4. Os *clusters* com centros mais distantes é o cluster 4 e 3, com valor de 1,118. Já os mais próximos são os *clusters* 3 e 1, com uma distância de 0,462.

Tabela 6.3 Distância entre os centros dos clusters gerados

Cluster	1	2	3	4
1		,878	,462	,682
2	,878		,994	,982
3	,462	,994		1,118
4	,682	,982	1,118	

Outra tabela gerada para a análise do teste de agrupamento aplicado é a tabela da Anova, com o teste F. Os valores da tabela não devem ser medidos pela significância apresentada, ou seja, aqui não se interpreta se o F é significativo ou não para o teste. Os valores de F são puramente descritivos. Na tabela 6.4, verifica-se que a variável EDU_SUPE, ou a quantidade de chefes de famílias com educação superior é a que influencia a classificação, com valor de 513,157 para o F. Em seguida a variável de renda maior que 10 salários e, em terceiro lugar, escolaridade de menos de 15 anos de estudo. As variáveis que menos influenciam são: coleta de lixo e rede geral de esgoto.

Tabela 6.4 Tabela da ANOVA

Variáveis	Cluster		Error		F	Sig.
	Mean Square	df	Mean Square	df		
RME2SAL	1,126	3	8,266E-03	423	136,218	,000
R2A10SAL	1,030	3	7,420E-03	423	138,825	,000
RMA10SAL	3,972	3	8,940E-03	423	444,312	,000
RENDMULH	,148	3	4,472E-03	423	33,007	,000
EDU_SUPE	2,705	3	5,271E-03	423	513,157	,000
EDU_BAIX	1,868	3	4,652E-03	423	401,578	,000
DENHAB	13,356	3	3,887E-02	423	343,637	,000
POP2244	4,302E-02	3	2,358E-03	423	18,247	,000
AGUA	,631	3	1,331E-02	423	47,390	,000
ESGOTO	1,012E-02	3	5,596E-03	423	1,809	,145
LIXO	6,522E-04	3	5,221E-04	423	1,249	,291
DOMQUITA	,357	3	2,919E-02	423	12,242	,000

6.3.1.1 Interpretação dos resultados

Foram gerados 4 *clusters*. Em cada *cluster* foi agrupado um número determinado de setores. O primeiro possui 177 dos setores censitários (41% dos casos); o segundo 26 casos

(6%); o terceiro com 166 setores (39%) e o quarto com 58 setores (13,6%). Mesmo sendo diferente o número de casos em cada um dos agrupamentos realizados, é válido afirmar que essa variabilidade não interfere na identidade do *cluster*.

Tabela 6.5 Número de casos nos *clusters*

Clusters	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulativ e Percent
1	177	41,5	41,5	41,5
2	26	6,1	6,1	47,5
3	166	38,9	38,9	86,4
4	58	13,6	13,6	100,0
Total	427	100,0	100,0	

Depois de gerados os clusters, é necessário analisá-los e interpretá-los. Para isso foram gerados gráficos *Box Plot*, de acordo com as dimensões econômica, social, ambiental e institucional.

Anderson, Sweeney e Williams (2003) colocam algumas dicas e recomendações a respeito de como se gerar um *Box plot*. Segundo eles o *Box plot* é calculado de acordo com a mediana e os quartis q1 e q3, sendo que a amplitude interquartil q3 e q1 também são incluídas. As etapas e recomendações para a construção de *box plots* são: (a) com o primeiro e terceiro quartis é feito um retângulo, onde possui 50% dos casos; (b) é traçada uma linha na mediana; (c) com a amplitude interquartil (q3-q1) é assinalado os limites. Esses limites são: 1,5 x AIQ abaixo de Q1 e 1,5 x AIQ acima de Q3; (d) as linhas verticais são traçadas por meio dos valores menores e maiores calculados na fase anterior; (e) os *box plots* são desenhados por meio de um símbolo.

Na dimensão econômica, são analisadas as disparidades de faixas de renda entre os setores censitários analisados. Na figura 6.3 podem ser visualizadas as faixas de rendas: menor que 2 salários, entre 2 salários e 10 salários mínimos e maior que 10 salários, separados em cada um dos 4 clusters gerados. Ao avaliar a faixa de renda, percebe-se que o cluster 2 possui o maior número de pessoas com faixa salarial maior que 10 salários mínimos

(representado pelo gráfico azul), ou seja, mais de 60% dos chefes de famílias pertencentes ao cluster 2, possui maior renda. O cluster 4 é o segundo com maior renda.

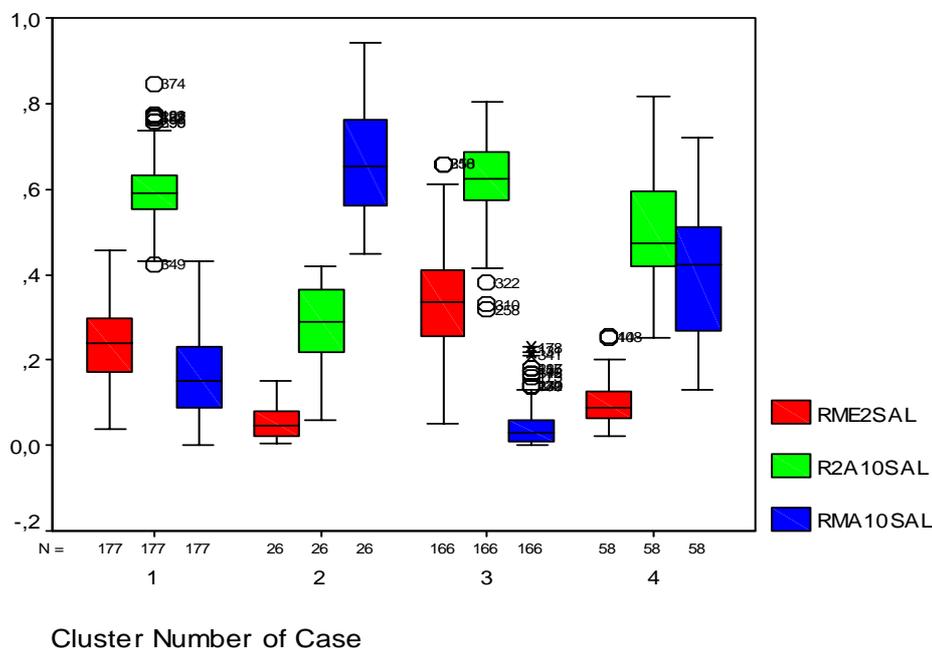


Figura 6.3 Box Plot faixa de renda

Fazendo uma análise por cluster pode-se concluir que:

- No cluster 1, a predominância é da faixa salarial média, correspondendo mais de 50% dos setores incluídos nesse agrupamento;
- No cluster 2 a disparidade entre as faixas salariais são maiores. Mais de 60% dos setores apresentam chefes de famílias com mais de 10 salários mínimos, enquanto que menos de 10% apresentam faixa salarial menor que 2 salários;
- No cluster 3, pode-se verificar a predominância de chefes de famílias com rendimento médio, aproximadamente 40% com salários mais baixos e poucos chefes com salário maior que 10 salários mínimos;
- No cluster 4, verifica-se que as faixas salariais média e alta quase se equiparam, e a faixa de menor valor apresenta pouca representatividade.

Na dimensão social foram gerados dois gráficos para a análise. Um contendo o nível educacional, e outro com o rendimento das mulheres e a população maior jovem.

Foram estipulados dois níveis de escolaridade: chefes de família com educação superior (mais de 15 anos de estudo) e chefes com menos de 15 anos, ou seja, sem ensino superior.

O cluster que apresenta maior predominância de chefes com ensino superior é o cluster 2, seguido do cluster 4 (visualizado pelo gráfico de cor roxa). É notável observar que a maioria dos clusters apresenta chefes com escolaridade inferior, ou seja, exceto o cluster 2, todos apresentam mais de 60% dos setores com chefes de família sem ensino superior.

É condizente dizer que o nível social está relacionado à faixa salarial apontada anteriormente. Ou seja, quanto ao grau de instrução das pessoas responsáveis pelos domicílios dos setores, é válido afirmar que existe uma relação entre a faixa salarial e a escolaridade apresentada. Quanto maior o nível de renda, maior a escolaridade, e vice-versa.

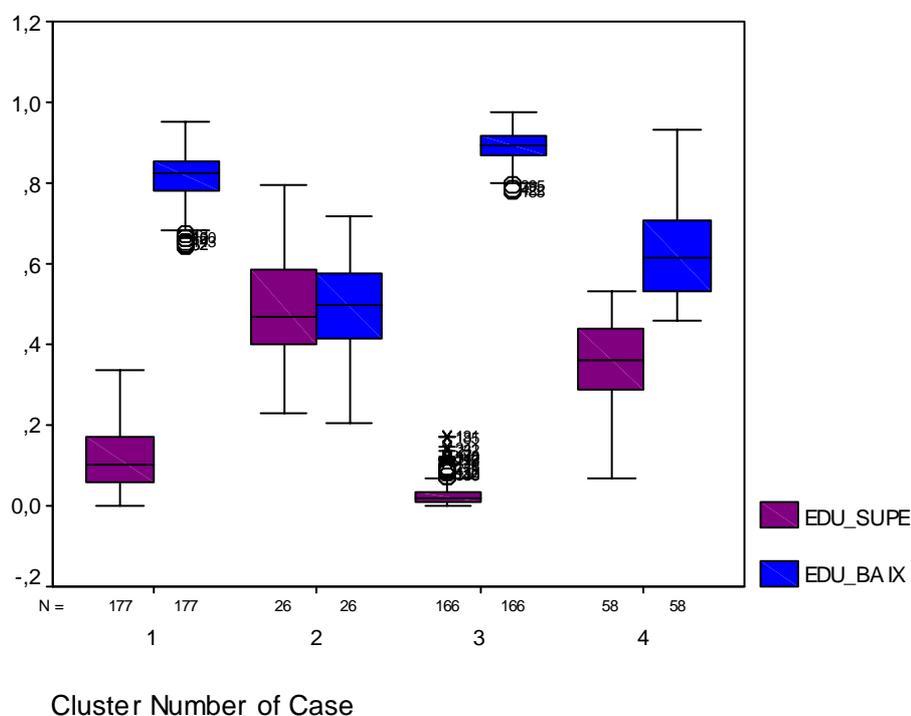
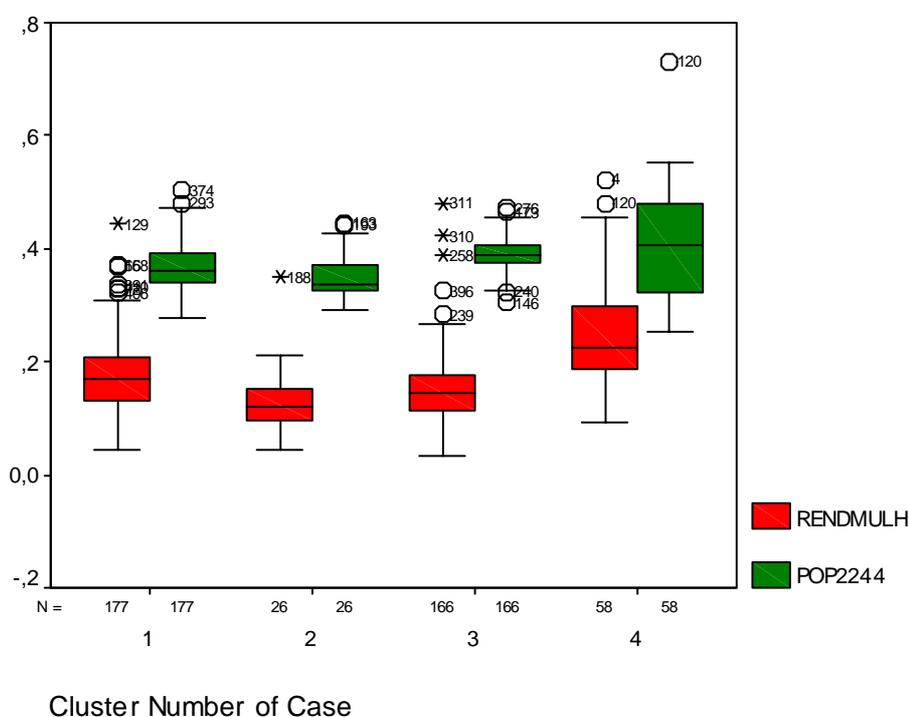


Figura 6.4. Box Plot de escolaridade

Nos *Box plots* quanto à renda das mulheres chefes de famílias, nota-se que, comparando com o rendimento total¹², as mulheres ainda possuem uma participação menor, comparando com o rendimento dos homens. Nota-se que em todos os clusters, as mulheres chefes apresentam menos de 20% do rendimento total, ou seja, as mulheres ainda ganham menos que os homens. O cluster com número de mulheres com maior participação é o 4, que também apresenta maior número de pessoas jovens.

Nota-se que a população de 22 a 44 anos representa em torno de 40% do total da população em todos os clusters. Essas colocações e destaques são evidenciados a figura 6.5.



muito pequena, menos de 10% do total dos setores censitários. Não existe diferença apresentada entre os quatro clusters gerados.

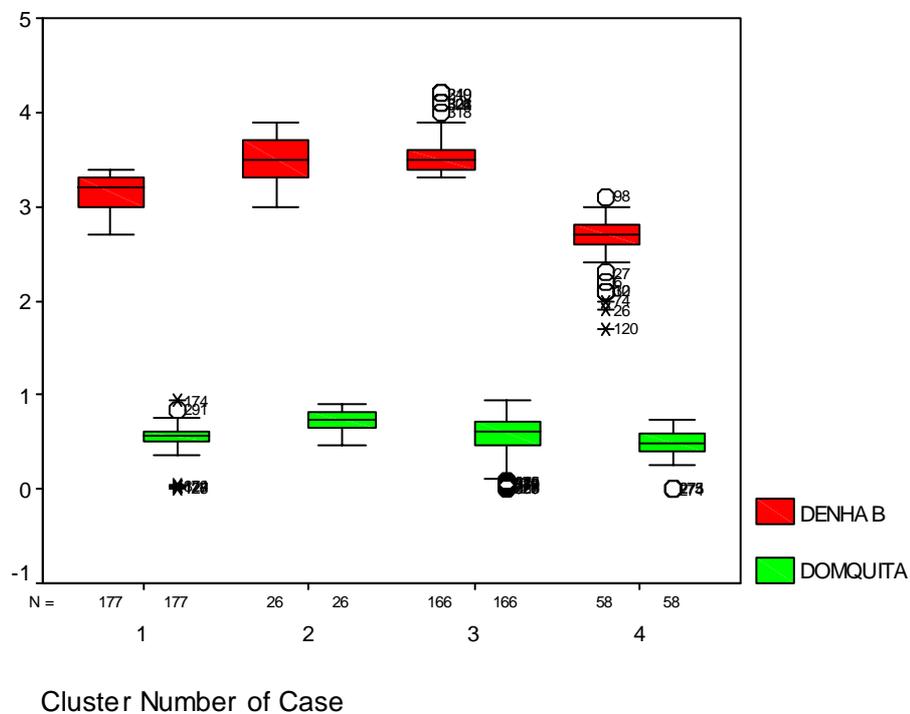


Figura 6.6. Box Plot da densidade habitacional e domicílio quitados.

No oferecimento de serviços públicos, a figura 6.7 mostra que os dados chegam a valores próximos de 100%, tanto no oferecimento de abastecimento de água, quanto no tratamento de esgoto e coleta de lixo.

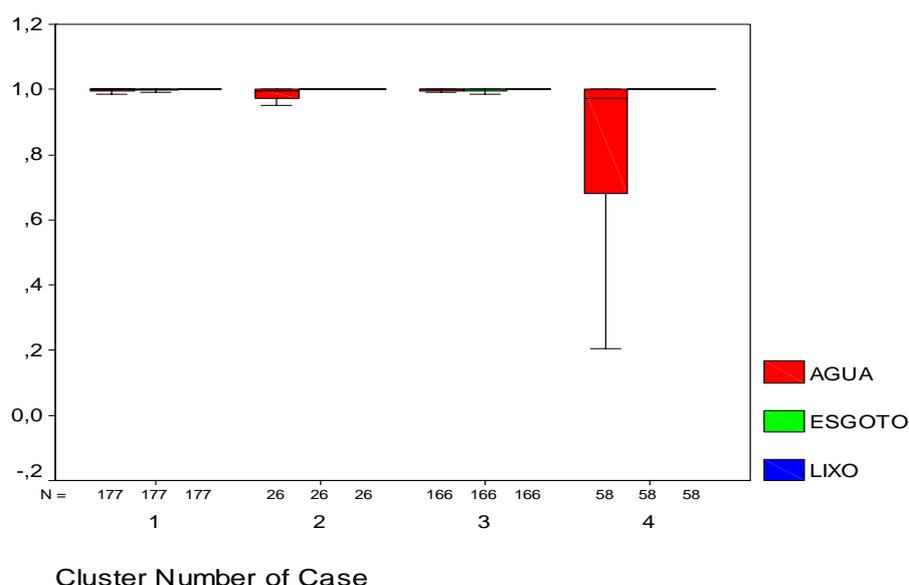


Figura 6.7 Box Plot dos serviços públicos oferecidos

Com as análises realizadas, pode-se resumir os fatores avaliados por dimensão:

- **Econômica:** - rendimento dos chefes dos domicílios;
- **Social:** - rendimento das mulheres chefes de família; população jovem e escolaridade;
- **Ambiental:** densidade habitacional e domicílios quitados
- **Político-Institucional:** oferecimento de serviços: coleta de lixo, abastecimento de água e esgoto.

A título de classificação dos clusters para comparação e verificação das hipóteses mencionadas, cada variável foi classificada por sinais positivos e negativos. Antes de mais nada, é preciso esclarecer que essa classificação foi realizada com a intenção de obter um parâmetro para nomear os clusters gerados. As pontuações variaram de acordo com cada variável e foi estipulada de acordo com a média, *percentis* e desvio padrão de cada variável nos setores censitários incluídos em cada cluster e comparados os resultados entre os quatro clusters. De acordo com a variável e dimensão, foi estipulado um critério diferente para dar nota a cada um dos clusters. Os critérios podem ser visualizados no quadro abaixo.

Quadro 6.3 Critérios de classificação

Dimensão econômica	Critério de classificação
Renda dos chefes de família	Quanto maior a renda, melhor classificado é o cluster
Menor que 2 salários	Cluster com maior % recebe 4 -, com menor % 1 -
Entre 2 e 10 salários	Cluster com maior % recebe 4 +, com menor % 1 +
Mais de 10 salários	Cluster com maior % recebe 4 +, com menor % 1 +
Dimensão Social	
Rendimento das mulheres	Cluster com maior % recebe 4 +, com menor % 1 +
População jovem	Cluster com maior % recebe 4 +, com menor % 1 +
Nível de escolaridade	Quanto maior a escolaridade, melhor é classificado
Chefes com ensino superior	Cluster com maior % recebe 4 +, com menor % 1 +
Chefes de família sem ensino superior	Cluster com maior % recebe 4 -, com menor % 1 -
Dimensão Ambiental	
Densidade habitacional	Cluster com maior % recebe 4 -, com menor % 1 -
Domicílios quitados	Cluster com maior % recebe 4 +, com menor % 1 +
Dimensão Político-Institucional	
Abastecimento de água	Cluster com maior % recebe 4 +, com menor % 1 +
Coleta de lixo	Cluster com maior % recebe 4 +, com menor % 1 +
Esgoto	Cluster com maior % recebe 4 +, com menor % 1 +

Fonte: Elaborada pelo autor

Estipulados os critérios para classificação dos *clusters*, foi construído um quadro com a nomeação e estipulação dos valores estabelecidos. A seguir, o quadro 6.4 evidencia primeiramente que a dimensão ambiental não apresentou diferenças significativas quanto à classificação, pois os valores dessa dimensão estão muito próximos, sendo que não houve disparidade entre os mesmos. O mesmo pode ser mencionado da dimensão político-institucional, que só apresentou diferenciação entre os *clusters*, pois alguns setores não possuem uma porcentagem elevada de abastecimento de água.

Quadro 6.4 Notas ponderadas aos *clusters*

Dimensões e Variáveis	Clusters			
	1	2	3	4
Econômica Total	2 +	4+	1+	3+
Renda dos chefes de família				
Menor que 2 salários	---	-	----	--
Entre 2 e 10 salários	+++	+	++++	++
Mais de 10 salários	++	++++	+	+++
Social	4+	5+	3+	9+
Rendimento das mulheres	++	+	+++	++++
População jovem	++	+	+++	++++
Nível de escolaridade				
Chefes com ensino superior	++	++++	+	+++
Chefes de família sem ensino superior	---	-	----	--
Ambiental	zero	zero	zero	zero
Densidade habitacional	--	----	---	-
Domicílios quitados	++	++++	+++	+
Político-Institucional	12+	11+	12+	10+
Abastecimento de água	++++	+++	++++	++
Coleta de lixo	++++	++++	++++	++++
Esgoto	++++	++++	++++	++++
Total Pontuação	18+	20+	16+	22+
	Médio	Alto	Baixo	SALto

Fonte: Elaborado pela autora

O *cluster* com melhor classificação é o *cluster* 4, demonstrando valor de 22 pontos. Em seguida o *cluster* 2, o *cluster* 1 e por último o *cluster* 3. Comparando com as análises realizadas em cada um dos clusters, nota-se que a classificação é fidedigna, evidenciando uma visão geral da posição dos aglomerados gerados.

O *cluster* 4 apresentou a melhor classificação na dimensão social (9 pontos) e a segunda melhor na dimensão econômica. O *cluster* 2 é o melhor colocado na dimensão econômica e o segundo na social. Já o *cluster* 1 mostra a terceira melhor classificação econômica e a primeira na dimensão político-institucional, juntamente com o *cluster* 3, que nas outras dimensões, foi o pior classificado, com rendas menores e, principalmente, com nível de escolaridade mais baixa. Mais uma vez nota-se que educação e renda são dois fatores interligados.

Com o auxílio de software de geoprocessamento, foram identificados os setores censitários e a classificação realizada com a aplicação do teste de agrupamento. Cada setor foi classificado em cada *cluster* designado e, pela visualização da figura 6.8, foi possível identificar a localização dos setores dos minidistritos. Com isso, criou-se uma ferramenta, por meio de agrupamento, que possibilita melhor constatação da política pública implantada e suas repercussões.

A localização dos minidistritos pode ser identificada pelos pontos azuis no mapa, sendo que os setores podem ser identificados na tabela 6.6 logo a seguir. O mapa construído mostra que as regiões que possuem minidistritos são identificadas pelo *cluster* 3, com menor pontuação. Os setores excluídos também foram mostrados, mas sem classificação.

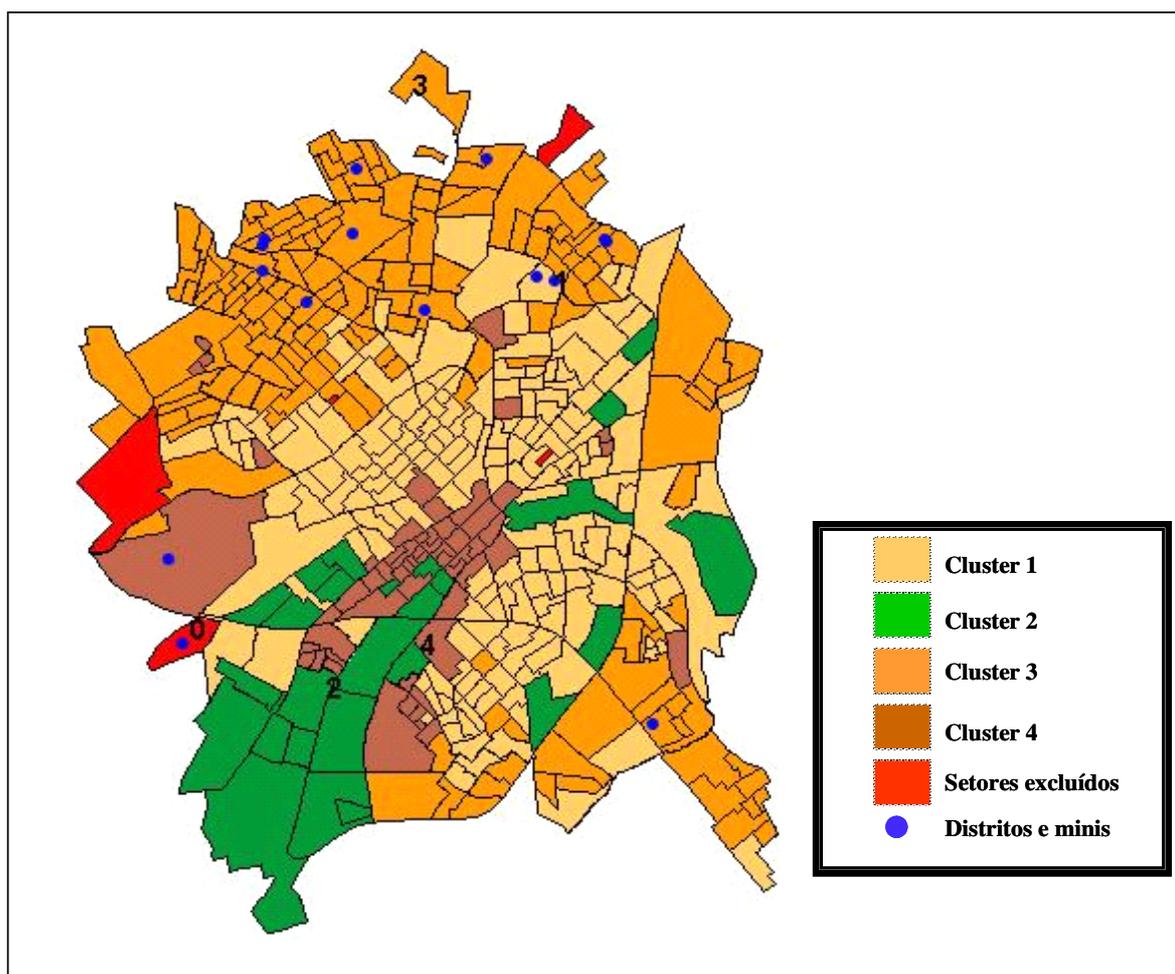


Figura 6.8 Mapa de localização dos setores e *clusters* gerados
Fonte: Elaborado pelo autor por meio do software de geoprocessamento

Pela tabela 6.6 podem ser visualizados os 13 minidistritos com sua classificação de acordo com o *cluster* gerado.

Tabela 6.6 Minidistritos, os setores onde estão localizados e os setores que os circundam.

Minidistrito	Setor localizado	Cluster localizado	Setores Próximos
Tancredo Neves	123	3	122, 123, 124, 125, 121, 174
João Paulo II – mini 1	371	3	371, 400, 368, 369, 370, 372
Solo Sagrado	226	3	226, 243, 242, 225, 214, 215, 227, 228, 244
Heitor J. Eiras Garcia I e II	248	3	248, 246, 247, 232, 233, 249, 112, 361, 394, 268
João Paulo II – mini 2	363	1	363, 364, 395, 394, 362, 343, 344, 345
Ernesto Garcia Lopes	371	3	371, 400, 368, 369, 370, 372
Ary Attab	283		283, 310, 309, 282, 259, 258, 260, 284, 315, 316
Centenário de Emancipação	330	3	330, 331, 332
Edson Pupim e Anatol Konarski	284	3	284, 315, 283, 260, 262, 285, 319
José Felipe Antônio	315	3	315, 316, 283, 284, 319, 318,
Jardim Santo Antônio	323	3	323, 324, 321, 326, 327, 328, 322, 287
Giuliane I	363	1	363, 364, 395, 394, 362, 343, 344, 345
Adail Vetorazzo	265	3	265, 320, 263, 264, 262, 261, 244, 229, 245, 266, 288, 287, 322, 321

Fonte: Elaborado pela autora com dados do software de geoprocessamento

Para melhor explicar como os *clusters* se diferem entre si nas dimensões utilizadas, a literatura recomenda utilizar análise discriminante. Por meio dos escores médios de cada grupo, pode-se classificar cada um dos *clusters*. A importância dessa análise é para verificar até que ponto as diferenças nas características encontradas podem prever a pertinência do agrupamento construído (HAIR *et al*, 2005a).

6.3.2 Análise Discriminante

A análise discriminante aqui rodada tem como objetivo conhecer as diferenças entre os aglomerados gerados na análise de *cluster*, determinando se existe diferença estatística significativa entre os escores médios das variáveis e determinar quais delas explicam o máximo de diferenças nos perfis de cada grupo. Todos esses objetivos podem ser atingidos utilizando a técnica estatística discriminante, de acordo com Hair *et al* (2005a).

A técnica da discriminante trabalha com problemas que envolvem uma variável dependente categórica e várias independentes numéricas. Como resultado de todos os testes aplicados, se tem um escore Z discriminante, composto para cada um dos indivíduos na análise, e no caso do presente estudo, um escore para cada um dos setores censitários presentes em Rio Preto.

Existem algumas passos recomendados que devem ser seguidos: estimação dos coeficientes discriminantes (b); determinação da significância da função; interpretação dos resultados.

A escolha da variável dependente foi definida na análise de *cluster*, como sendo de desenvolvimento super alto, alto, médio e baixo. As variáveis independentes são as mesmas utilizadas na análise de *cluster*, colocadas no quadro 6.2. Quanto ao tamanho da amostra, foram utilizados todos os 427 setores censitários, com a exclusão dos setores com *outliers*.

Na primeira tabela apresentam-se a média e desvio padrão para cada variável utilizada (vide apêndice 2). O desvio padrão para todas as variáveis não possui grande variabilidade. Dentre os casos considerados (432 setores), todos foram incluídos. Na estatística Wilk's Lambda pode-se analisar a variabilidade dentro dos grupos. Os valores ficam entre 0 e 1, sendo que valores próximos de 1 indicam que as médias dos grupos são iguais. As variáveis que apresentam valores próximos de 1 são: renda das mulheres, coleta de lixo, rede geral de esgoto, domicílios quitados e população jovem. Pelo valor de F, pode-se analisar quais variáveis mais diferenciam os grupos, que são: nível de educação superior (dimensão social), maior renda (econômica), escolaridade baixa e densidade habitacional (ambiental).

Tabela 6.7 Teste de equidade de médias entre os grupos

Tests of Equality of Group Means					
	Wilks' Lambda	F	df1	df2	Sig.
RME2SAL	,509	136,218	3	423	,000
R2A10SAL	,504	138,825	3	423	,000
RMA10SAL	,241	444,312	3	423	,000
RENDMULH	,810	33,007	3	423	,000
EDU_SUPE	,216	513,157	3	423	,000
EDU_BAIX	,260	401,578	3	423	,000
DENHAB	,291	343,637	3	423	,000
POP2244	,885	18,247	3	423	,000
AGUA	,748	47,390	3	423	,000
ESGOTO	,987	1,809	3	423	,145
LIXO	,991	1,249	3	423	,291
DOMQUITA	,920	12,242	3	423	,000

Verificando as correlações entre as variáveis independentes (vide apêndice 3) notam-se valores baixos em quase todas as combinações e valores médios entre as variáveis de educação e renda.

A correlação entre as variáveis e cada uma das funções discriminantes pode ser visualizada na tabela 6.7. As cargas apresentadas representam a variância que as variáveis independentes compartilham com a função discriminante. As quatro primeiras variáveis, apontadas na tabela, são mais correlacionadas com a função 1, ou seja, nível de escolaridade alto e baixo, renda alta e baixa. Densidade habitacional, renda média e rendimento das mulheres estão correlacionadas com a função 2 e, na função 3, pode-se afirmar que as “variáveis “população jovem” e “abastecimento de água” são as que possuem maior poder discriminatório. As variáveis rede de esgoto, coleta de lixo e domicílio quitados são as que menos discriminam. Os valores F também são utilizados para interpretar o poder discriminatório das variáveis independentes. A tabela 6.8, apresentada anteriormente, mostra que todas as variáveis apresentam F significativo.

Tabela 6.8 Matriz estrutura

	Function		
	1	2	3
EDU_SUPE	-,766*	,499	-,031
RMA10SAL ^a	-,685*	,593	-,342
EDU_BAIX	,669*	-,488	,066
RME2SAL	,408*	-,114	,238
DENHAB	,538	,752*	,150
R2A10SAL	,320	-,534*	,122
RENDMULH	-,147	-,257*	,256
POP2244	-,008	-,073	,643*
AGUA	,195	,154	-,554*
DOMQUITA	,020	,215	-,249*
ESGOTO	-,030	-,007	-,164*
LIXO	-,015	-,001	-,161*

Pooled within-groups correlations between discriminating variables and standardized canonical discriminant functions
Variables ordered by absolute size of correlation within function.

*. Largest absolute correlation between each variable and any discriminant function

a. This variable not used in the analysis.

A tabela 6.9 apresenta os coeficientes das funções discriminantes não padronizados. Os coeficientes são mais fáceis de se utilizar. Os casos futuros serão classificados de acordo com essas funções. Utilizam-se os coeficientes não padronizados, pois os valores das variáveis são não padronizados.

As funções criadas foram:

$$\text{Função 1} = 4,785 \text{ RME2SAL} - 5,475 \text{ R2A10SAL} - 1,943 \text{ RENDMULH} - 3,248 \text{ EDU_SUPE} + 2,658 \text{ EDU_BAIX} + 2,891 \text{ DENHAB} - 3,958 \text{ POP2244} + 1,903 \text{ AGUA} + ,238 \text{ ESGOTO} - 3,308 \text{ LIXO} - ,073 \text{ DOMQUITA} - 12,250$$

Equação 1

$$\text{Função 2} = -3,785 \text{ RME2SAL} - 7,698 \text{ R2A10SAL} - ,092 \text{ RENDMULH} + 2,316 \text{ EDU_SUPE} + ,870 \text{ EDU_BAIX} + 3,702 \text{ DENHAB} + 5,545 \text{ POP2244} + 2,292 \text{ AGUA} + ,202 \text{ ESGOTO} - 2,581 \text{ LIXO} - ,531 \text{ DOMQUITA} - 9,328$$

Equação 2

$$\text{Função 3} = 10,522 \text{ RME2SAL} + 6,687 \text{ R2A10SAL} + 4,315 \text{ RENDMULH} + 15,385 \text{ EDU_SUPE} + 5,426 \text{ EDU_BAIX} + 1,437 \text{ DENHAB} + 11,560 \text{ POP2244} - 3,337 \text{ AGUA} - ,669 \text{ ESGOTO} - 3,526 \text{ LIXO} + ,008 \text{ DOMQUITA} - 15,318$$

Equação 3

Tabela 6.9 Coeficientes das funções discriminantes não padronizados.

Canonical Discriminant Function Coefficients

	Function		
	1	2	3
RME2SAL	4,785	-3,785	10,522
R2A10SAL	5,475	-7,698	6,687
RENDMULH	-1,943	-,092	4,315
EDU_SUPE	-3,248	2,316	15,385
EDU_BAIX	2,658	,870	5,426
DENHAB	2,891	3,702	1,437
POP2244	-3,958	5,545	11,560
AGUA	1,903	2,292	-3,337
ESGOTO	,238	,202	-,669
LIXO	-3,308	-2,581	-3,526
DOMQUITA	-,073	-,531	,008
(Constant)	-12,250	-9,328	-15,318

Unstandardized coefficients

A descrição das três funções determinantes pode ser observada na próxima tabela.

No intervalo de cada um dos *clusters* gerados, obteve-se uma função de caráter linear com as variáveis do estudo. Em comparação com as funções discriminantes de coeficientes não padronizados, neste caso, classifica-se de acordo com o maior valor em uma dessas quatro funções discriminantes. Ou seja, essa função é mais fácil de ser utilizada.

Tabela 6.10 Coeficientes que compõe as funções discriminantes

Classification Function Coefficients

	Cluster Number of Case			
	Médio	Alto	Baixo	Super Alto
RME2SAL	607,012	573,057	624,463	600,543
R2A10SAL	406,235	350,353	417,556	392,923
RENDMULH	68,783	75,938	68,579	83,312
EDU_SUPE	1810,531	1835,595	1820,736	1844,759
EDU_BAIX	1487,815	1483,248	1500,048	1482,647
DENHAB	113,084	120,783	124,709	100,619
POP2244	15,457	58,113	23,483	46,737
AGUA	21,973	25,728	25,242	8,160
ESGOTO	25,892	25,918	25,966	23,863
LIXO	1791,963	1790,873	1778,442	1803,173
DOMQUITA	47,585	45,284	46,900	48,110
(Constant)	-2027,523	-2045,901	-2081,841	-1999,913

Fisher's linear discriminant functions

Com essas funções, é possível, por meio dos valores das variáveis, classificar os setores censitários de acordo com a denotação estipulada na análise de *cluster*, ou seja, com melhores condições econômicas, sociais, ambientais e oferecimento de serviços públicos.

A função estatística comprova e classifica os setores, possibilitando uma visão mais posicionada e comparativa dos indicadores relacionados com os objetivos do programa.

6.3.2 Análise dos Dados

Com a aplicação da análise de aglomerado e da comprovação de que os grupos formados podem ser classificados pelas funções geradas por meio de funções discriminantes, foram geradas tabelas com os dados médios de cada *cluster*, para verificar as diferenças entre os setores onde estão localizados os minidistritos, bem como daqueles que não os possuem.

Como colocado em tabela anterior, dos treze minidistritos, a maioria está localizada na parte norte do município e classificada no *cluster* 3. Somente o Minidistrito João Paulo II – mini 2 e Giuliane I foram classificados no *cluster* 1.

Analisando os dados médios de todos os setores classificados em cada *cluster*, na figura 6.9 estão evidenciados os valores da dimensão econômica. No *cluster* 1 60% dos chefes de famílias possuem renda média (de 2 a 10 salários), 23% renda baixa e menos de 20% renda maior que 10 salários. O *cluster* com maior proporção de pessoas com renda alta é o *cluster* 2.

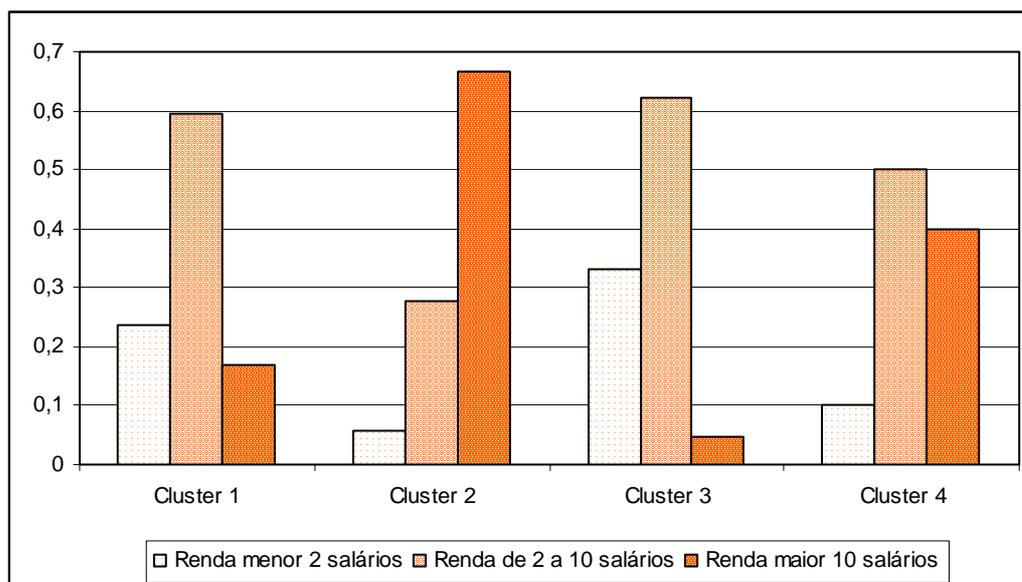


Figura 6.9 Dados médios das faixas salariais em cada *cluster* gerado
Fonte: Elaborada pelo autor

No *cluster* 3, onde estão localizados 11 dos 13 minidistritos, a renda predominante é média e a menor quantidade de pessoas com renda mais elevada. Nesse *cluster* também, estão a maior proporção de pessoas de baixa renda (mais de 30%). No *cluster* 4, mais de 40% possui renda média e alta. Nota-se que um dos objetivos do programa era auxiliar regiões periféricas e incrementar a renda da população. Comparando os dados dos *clusters* pode-se dizer que a disparidade de rendimentos ainda é acentuada.

Na dimensão social, quanto à porcentagem do rendimento das mulheres em comparação com o rendimento total dos chefes de famílias, verifica-se que as mulheres ainda ganham menos que os homens. Nos *cluster* 3 e 1, que possuem minidistritos, o rendimento das mulheres equivale a somente 15% do total. O maior valor visualizado é no *cluster* 4, mas não passa de 25% do total.

No segundo gráfico, pode-se analisar a quantidade de pessoas jovens em cada *cluster*. A porcentagem da população entre 22 e 44 anos é quase semelhante em todos os aglomerados, não apresentando diferenças significativas.

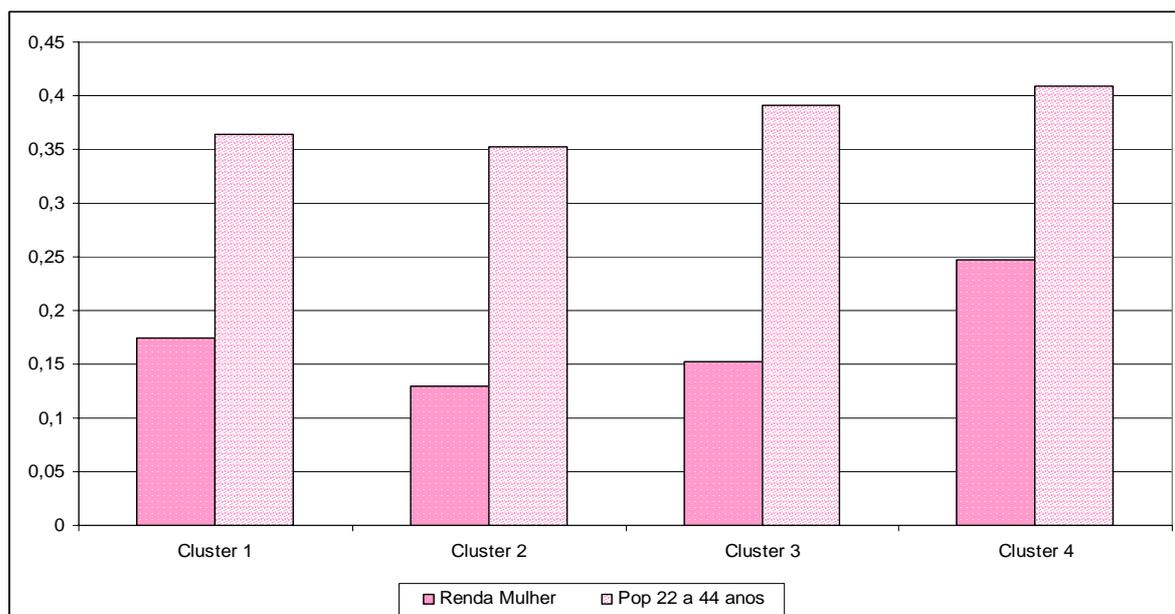


Figura 6.10 Dados médios da proporção do rendimento das mulheres e população de 22 a 44 anos em cada *cluster* gerado

Fonte: Elaborada pelo autor

Ainda na dimensão social, o nível educacional da população em cada *cluster* pode ser visualizado na figura 6.11. No *cluster 3*, a disparidade entre aqueles que possuem nível superior e não possuem é maior dentre todos os outros *clusters*. Enquanto somente 3% dos chefes de famílias atingem o nível superior, 89% possuem ensino fundamental ou escolaridade menor. No *cluster 1*, 12% dos chefes possuem diploma. O *cluster 2* é o que apresenta os melhores dados de escolaridade.

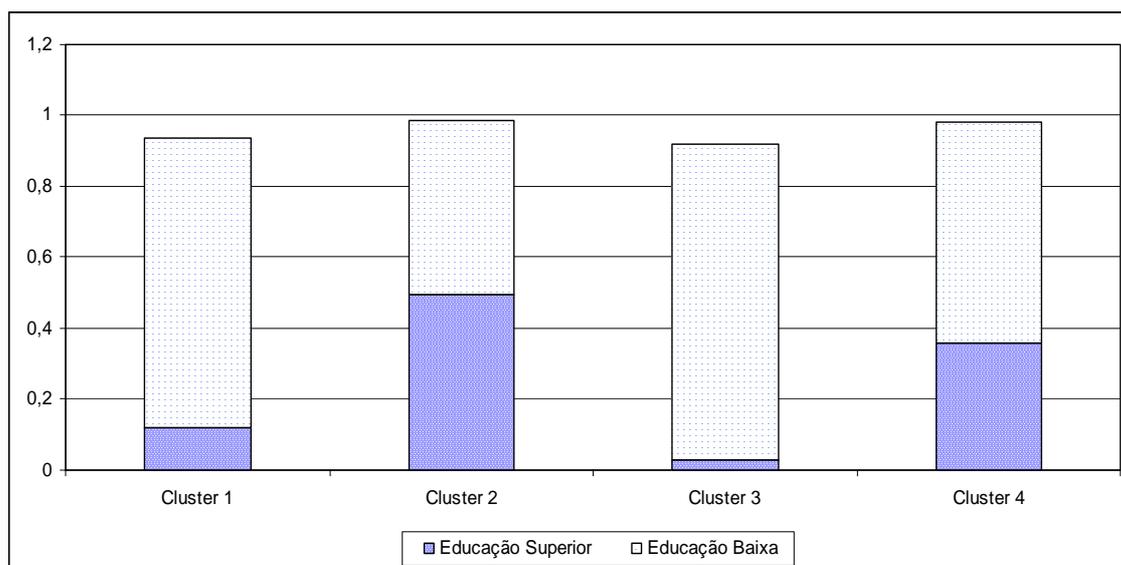


Figura 6.11 Dados médios do nível educacional em cada *cluster* gerado

Fonte: Elaborada pelo autor

Na dimensão ambiental foram analisados duas variáveis: densidade habitacional e domicílios quitados. O número de domicílios quitados é maior no *cluster 2* (71%), acompanhado do *cluster 3* (56%), do *cluster 1* (56%) e por último, o *cluster 4* (47%). A conciliação do programa dos minidistritos com o programa habitacional talvez tenha auxiliado a aquisição de moradia no *cluster 3*, principalmente.

A densidade habitacional é menor na região central de Rio Preto e é maior nas regiões norte e sul, representada pelos *clusters 2* e *3* (vide mapa 6.8), uma das áreas que possui minidistritos. A existência de empresas industriais pode ter influenciado a maior ocupação nessa região, sendo que o *cluster 2* possui distrito industrial, projetado para grandes empresas.

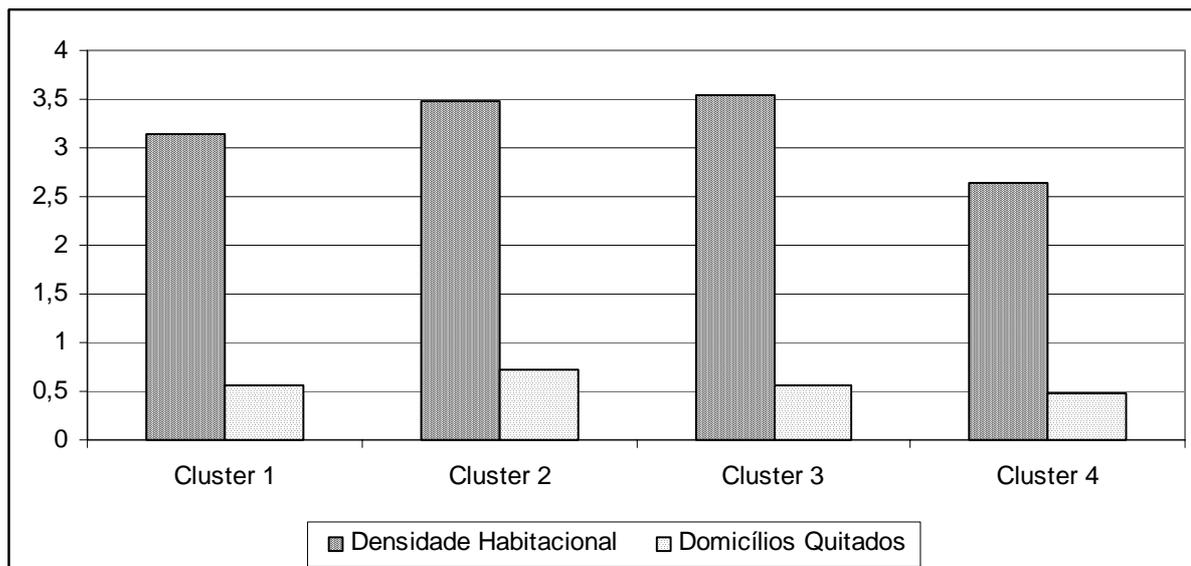


Figura 6.12 Dados médios da densidade habitacional e domicílios quitados em cada *cluster* gerado
Fonte: Elaborada pelo autor

No quesito político institucional, três variáveis entraram na análise. Abastecimento de água, rede geral de esgoto e coleta de lixo. Essas variáveis não apresentaram diferenças entre os *clusters*, mostrando-se com altos valores para todos, de quase 100%. Somente no *cluster* 4 o abastecimento de água chega a 80% dos domicílios.

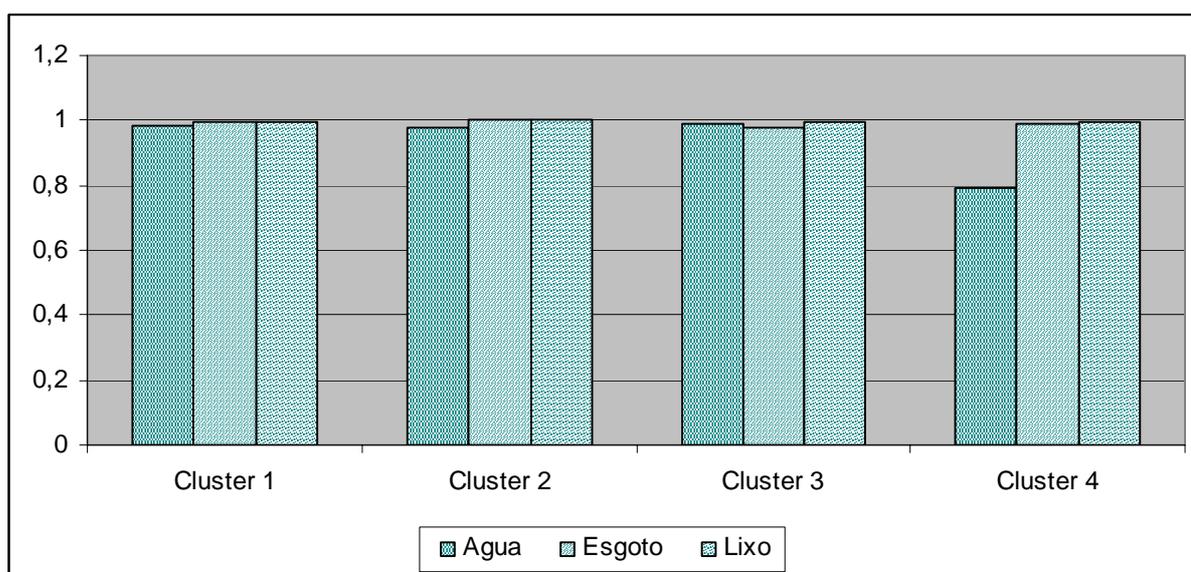


Figura 6.13 Dados médios de serviços oferecidos em cada *cluster* gerado.
Fonte: Elaborada pelo autor

Para finalizar a análise realizada, da contribuição dos minidistritos industriais quanto ao melhoramento das condições dos setores censitários onde estão localizados, restou a indagação se os minidistritos influenciam o desenvolvimento ou se as mudanças no ambiente macroeconômico também podem influenciar o surgimento das empresas. Mesmo não sendo o objetivo do trabalho aqui desenvolvido testar essa hipótese, foi conveniente fazer essa análise para complementar os resultados gerados.

A título de verificação complementar, foram escolhidas algumas variáveis, de acordo com as dimensões econômica, social, ambiental, política-institucional, para verificar se mudanças nessas variáveis podem influenciar a criação de empresas industriais. As variáveis escolhidas foram:

Tabela 6.7 Variáveis

Dimensões/variáveis	Definição	Código	Fonte
Econômico			
Incentivo Econômico/Demanda			
Número de empresas no comércio	Número de estabelecimentos enquadrados na RAIS, tendo como atividade principal o comércio.	FIRMCOME	Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Relação Anual de Informações Sociais – Rais
Número de empresas de prestação de serviço	Número de estabelecimentos enquadrados na RAIS, tendo como atividade principal a prestação de serviço	FIRMPRES	Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Relação Anual de Informações Sociais – Rais
Crescimento populacional	População total	CRESPOP	IBGE estimativas
Social			
Estrutura Social			
População Economicamente Ativa na Indústria	Potencial* de mão-de-obra com que pode contar o setor produtivo industrial	PEAINDU	IBGE estimativas, Conjuntura Econômica
População Economicamente Ativa no Comércio	Potencial de mão-de-obra com que pode contar o setor produtivo comercial	PEACOM	IBGE estimativas, Conjuntura Econômica
Empregos na Indústria	Refere-se ao total de vínculo empregatícios remunerados, efetivamente ocupados por trabalhadores com carteira de trabalho assinada (regime da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT), estatutários (funcionários públicos) e trabalhadores avulsos, temporários e outros, desde que formalmente contratados, na indústria.	EMPREIND	Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Relação Anual de Informações Sociais – Rais.
Empregos no Comércio	Refere-se ao total de vínculo empregatícios remunerados, efetivamente ocupados por	EMPRECOM	Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Relação Anual de

	trabalhadores com carteira de trabalho assinada (regime da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT), estatutários (funcionários públicos) e trabalhadores avulsos, temporários e outros, desde que formalmente contratados, no comércio.		Informações Sociais – Rais.
População jovem	Total da população entre 20 e 39 anos	POP2039	Conjuntura Econômica
Ambiental			
Aglomeração /urbanização			
Número de pessoas migrantes	Diferença entre o número de pessoas que entraram e o número de pessoas que saíram de determinada localidade durante o período intercensitário, (P ano posterior-P ano anterior)+((NASCIMENTOS(ano)-ÓBITOS(ano))**	MIGRAÇÃO	Dados da Conjuntura Econômica Calculo baseado em indicações da Seade
Densidade habitacional	Número de habitantes residentes de uma unidade geográfica em determinado momento, em relação à área dessa mesma unidade. A densidade demográfica é um índice utilizado para verificar a intensidade de ocupação de um território.	DENSHAB	IBGE e IPEA
Grau de urbanização	Percentual da população urbana em relação à população total. É calculado, geralmente, a partir de dados censitários***	GRAURBA	IPEA
Político-Institucional			
Número de eleitores	Número de pessoas votantes	ELEITORE	Tribunal Eleitoral de RP
Arrecadação por habitante	Total da arrecadação própria dividida pelo número de habitante	ARREPRHA	SEADE
Investimento per capita	Quanto se despendeu por habitante durante os exercícios especificados, para as categorias de gastos especificados****.	INVERCA	SEADE

Fonte: Elaborado pelo autor

Notas: * Compreende-se potencial de mão-de-obra composta por: **população ocupada** - aquelas pessoas que, num determinado período de referência, trabalharam ou tinham trabalho mas não trabalharam (por exemplo, pessoas em férias); e **população Desocupada** - aquelas pessoas que não tinham trabalho, num determinado período de referência, mas estavam dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva (consultando pessoas, jornais, etc.).

** A formula foi adaptada de acordo com o original Saldo Migratório (1991/2000) (Imigrantes - Emigrantes)= (P2000-P1991)+(NASCIMENTOS(1991 a 2000)-ÓBITOS(1991 a 2000))

*** O Grau de urbanização é calculado pela seguinte fórmula: Grau de urbanização = População urbana/população total x 100.

**** Os valores referentes a Investimentos englobam gastos em Obras e Instalações, Equipamentos e Material Permanente, dotações para Constituição ou Aumento do Capital de Empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

Foi aplicado o teste de correlação de Pearson, entre as variáveis, sendo que a intenção então era verificar a correlação entre número de empresas industriais e as variáveis na tabela acima. Foram utilizados dados de 1990 a 2005 de diversas fontes de dados (vide tabela 6.7).

Pela tabela 6.8, mostram-se os coeficientes de correlação encontrados. Uma correlação positiva entre a formação de empresas na indústria pode ser notada nas seguintes variáveis: densidade habitacional (DENS HAB), número de pessoas de 20 a 39 anos (POP2039), crescimento populacional (CRESPOP), população economicamente ativa – comércio, população economicamente ativa na indústria (PEAINDU), número de empregos na indústria (EMPREIND), empregos no comércio (EMPRECOM), número de eleitores (ELEITORE) e a arrecadação (ARREPRHA). Nota-se que existe correlação forte entre as variáveis, mostrando que há relação entre as alterações das variáveis consideradas e empresas industriais.

Não só as correlações positivas possuem impacto, mas também as de correlação negativa, que são: taxa de migração (MIGRAÇÃO), grau de urbanização (GRAURBA), formação de empresas de comércio (FIRMCOME) e de prestação de serviços (FIRMPRES) e investimento per capita (INVPERCA).

Tabela 6.2 Coeficiente de correlações (Pearson Correlation)

Dimensões/variáveis	FIRMINDU
Ambiental	
Aglomeração /urbanização	
MIGRAÇÃO	-,384
DENS HAB	,774
GRAURBA	-,897
POP2039	,772
Econômico	
<i>Incentivo Econômico/Demanda</i>	
FIRMCOME	-,756
FIRMPRES	-,894
CRESPOP	,714
Social	
<i>Estrutura Social</i>	
PEAINDU	,390
PEACOM	,393
EMPREIND	,339
EMPRECOM	,092
Político-Institucional	
ELEITORE	,646
ARREPRHA	,467
INVPERCA	-,661

Essas relações indicam que é maior o número de indústrias quando se tem uma maior demanda (crescimento populacional), maior espírito empreendedor (população jovem) e arrecadação.

As relações negativas se devem ao fato de que o crescimento de número de empresas no comércio não é semelhante ao crescimento de indústrias. Enquanto o setor de serviços possui um crescimento maior devido à facilidade e menores custos para abertura, indústrias requerem um investimento e procedimentos burocráticos maiores. A densidade habitacional mostra que, mesmo com o crescimento populacional, a intensidade de ocupação é organizada, ou seja, as empresas industriais auxiliam a melhor ocupação do espaço. Isso pode ser verificado quando se olha para o programa dos minidistritos, que influenciou a ocupação de áreas menos desenvolvidas e povoadas, sendo que os dados de densidade habitacional nos *clusters* que possuem minidistritos é maior.

A correlação entre o número de empregos nas áreas industriais e comerciais mostrou-se tímida quanto ao número de indústrias. A correlação negativa da variável investimento per capita é devido à diminuição do valor ao longo dos anos.

6.3.3 Conclusão

Nos *clusters* com minidistritos, nota-se que a proporção de chefes com baixa renda é bem maior do que nos outros *clusters* gerados. Enquanto os *clusters* que não possuem minidistritos apresentam menos de 10% dos chefes com menos de 2 salários, para os que possuem minidistritos passa de 20% para o *cluster* 1 e de 30% para o *cluster* 3. Isso comprova que os minidistritos estão localizados em regiões cujas iniciativas públicas de incremento de renda da população são necessárias. Como critério para classificar os setores em determinados *clusters*, a renda mostrou-se como significativa, sendo que a renda mais alta foi a segunda variável mais importante.

Na dimensão social, os *clusters* com minidistritos também apresentam o número de pessoas com menor escolaridade, enquanto os *clusters* 2 e 4, sem minidistritos, o valor é maior mas, mesmo assim, não ultrapassa 50% dos chefes de família. É notável o baixo nível de pessoas sem ensino superior no *cluster* 3, onde estão localizados a maioria dos minidistritos, sendo que somente 3% possui ensino superior. Como variável importante para designar os *clusters*, a análise discriminante mostra que educação superior foi o fator que influenciou em toda a função.

Como já foi mencionado anteriormente, é clara a relação entre a renda e escolaridade: quanto maior a renda, maior o nível de escolaridade. Quando na literatura menciona-se que a existência de empresas industriais está associada à maior escolaridade da população, isso não se aplica a Rio Preto. Talvez pela própria designação do programa, os minidistritos foram localizados nessas áreas justamente para auxiliar o seu desenvolvimento. O que precisa, talvez, ser realizado são ações para incremento do nível educacional nessas regiões.

Quando se analisam os dados de rendimento das mulheres, verifica-se que a equidade ainda é um ponto a ser trabalhado, não só nas regiões que possuem distritos, mas em todo o

município de São José do Rio Preto. Seu rendimento ainda não ultrapassa os 20% do rendimento total (o salário dos homens chefes de família representa aproximadamente 80%). Na análise discriminante, a renda das mulheres apresentou importância secundária, mas significativa. Diferentemente das outras análises, os *clusters* que possuem minidistritos (*clusters* 1 e 3) apresentam resultados melhores. Isso pode ser resultado do incentivo à formação de empregos e incremento da renda das mulheres, por meio dos minidistritos.

A presença de jovens no município pode ser notada em todos os *clusters*. A quantidade da população entre 22 e 44 anos é semelhante em todos os aglomerados, sendo que os *clusters* 3 e 1 apresentam a segunda e a terceira maior quantidade. Na função discriminante, a variável não tem representatividade marcante dentre todas as outras, mas também é significativa para o estudo. A população jovem pode ser um fator que pode incentivar o surgimento de empresas nos minidistritos, assim como ser importante como mão-de-obra. Na literatura, verifica-se que a presença do espírito empreendedor pode não só impulsionar o surgimento de empresas industriais, mas também de empresas de outros ramos, como de prestação de serviços e na área do comércio.

Na dimensão ambiental, os maiores resultados de domicílios quitados estão nos *clusters* que possuem minidistritos. Isso pode ter sido influência da conciliação do programa dos minidistritos com o programa habitacional. Na densidade habitacional, os setores censitários próximos do centro da cidade possuem números menores e percebe-se que quando possuem a presença do programa, o aglomerado de pessoas é maior nos domicílios. Essa variável mostrou ser muito importante para a formação da função que mostra a separação dos *clusters* gerados, sendo que “domicílios quitados” apresentou importância menor.

A dimensão político-institucional não apresentou muita influência na determinação dos *clusters*, assim como diferenças acentuadas nos dados entre eles. Somente a variável abastecimento de água mostrou-se menor no *cluster* 4. Isso pode ser desde um erro no banco

de dados do IBGE, ou podem existir alguns domicílios, no centro de Rio Preto, que não possuem esse tipo de serviço.

De uma forma geral, há evidências de que os setores que possuem minidistritos apresentam condições econômicas e sociais e ambientais que evidenciam diferenças, quando comparado com outras regiões. A proporção do crescimento populacional, assim como do número de pessoas jovens na economia, mostra a importância de estrutura social que reforça o espírito empreendedor.

A presença de pequenas empresas produz uma economia de aglomeração, e quando políticas públicas contemplam tanto o incentivo quanto a formação dessas empresas, juntamente com políticas sérias de ordenamento urbano, verificam-se os resultados quanto à ocupação ordenada do perímetro urbano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar os impactos gerados pela implantação do Programa dos Minidistritos Industriais de São José do Rio Preto, e com isso construir um ferramental quantitativo, verificando sua influência no desenvolvimento local do município.

Na análise qualitativa, pode-se identificar que houve uma contribuição para o crescimento da cidade e favorecimento do desenvolvimento de Rio Preto. Com a política, incentivou-se a abertura de micro e pequenas empresas na área industrial, juntamente com a criação de uma cultura industrial no município de São José do Rio Preto. Esse incentivo é um diferencial, já que privilegia potencialidades locais e maior envolvimento nas questões que envolvem a cidade.

Por meio dessa análise, desenhou-se um modelo de desenvolvimento local baseado no Programa do Minidistritos Industriais e de Serviços, aplicado em Rio Preto, de incentivo às PME, que neste trabalho foi intitulado de Modelo de Desenvolvimento Integrado Local Industrial (DILI). O incentivo às pequenas empresas industriais no município mostrou-se de grande repercussão para as diversas dimensões que foram consideradas como importantes para o programa. O desenho do modelo ainda mostrou que políticas que focam a geração de emprego e renda, elementos que contribuem para o desenvolvimento econômico da região ao qual estão sendo destinadas, devem ser calcadas no conceito de criação de fontes que sejam endógenas. Cabe afirmar que para um melhor direcionamento dessas políticas, é necessária a identificação e aproveitamento das potencialidades de cada local, bem como a eficácia e eficiência dos recursos e esforços investidos.

Além da análise qualitativa e contribuição para o desenho de novas políticas, por meio da experiência de Rio Preto, foram utilizados indicadores dos setores censitários para verificar o impacto nas diferentes regiões da cidade. Uma análise quantitativa foi apresentada

para fins de constatar quais fatores poderiam ter sido influenciados pelo programa dos minidistritos em cada *cluster* onde estão localizadas as empresas.

Percebeu-se que as regiões que possuem minidistritos são as mais carentes em termos de renda e educação. Os minidistritos estão localizados em regiões mais carentes e com maiores necessidades de implantação de políticas públicas em outras áreas, como a educação. A existência de espírito empreendedor é presente em todos os setores censitários estudados, e isso pode auxiliar a criação de empresas, por exemplo.

Os minidistritos também estão localizados em regiões com maior aglomeração populacional, ou seja, a existência das empresas industriais pode ter sido um dos motivos que incentivaram o crescimento populacional em Rio Preto.

Com a função discriminante gerada, juntamente com a análise de *cluster* aplicada, podem ser realizadas políticas públicas para melhor identificação das necessidades locais no município, bem como avaliar como os minidistritos influenciam o desenvolvimento dessas regiões. De qualquer forma, a função estatística comprova e classifica os setores, possibilitando uma visão mais posicionada e comparativa dos indicadores relacionados com os objetivos do programa.

A utilização de instrumentos, com base em indicadores municipais e por setores censitários, torna-se um importante mecanismo para direcionar o planejamento. Para os que se preocupam com a melhoria das condições sociais e econômicas, o planejamento pautado em projetos e programas públicos deve estar orientado para incentivar a distribuição de renda para a maioria da população, aproveitando os recursos endógenos e as potencialidades locais. E, para isto, a criação de uma ferramenta, formada por variáveis econômicas, sociais, ambientais e de política-institucional pode viabilizar uma análise mais detalhada das diferenças que as localidades possuem.

As discussões acadêmicas são enriquecidas à medida em que propostas de novos indicadores, ou ferramentas, são propostas ou quando há revisão das já existentes. Isso traz novos argumentos teóricos que refutam, por um lado, ou reforçam, por outro, os conceitos vigentes. A ferramenta proposta neste estudo procura construir uma metodologia para análise dos indicadores, relacionados aos objetivos de programas de desenvolvimento local, a partir de dados censitários, possibilitando análise das transformações econômicas, sociais, ambientais e política-institucionais pelas quais passa um município.

A análise aqui realizada evidenciou que o incentivo à economia local, o aumento na demanda, com o crescimento acentuado nos últimos anos, e a existência de uma população jovem, podem ser fatores importantes para a formação de empresas industriais. O incentivo às pequenas empresas, conciliado com a instalação em áreas menos desenvolvidas, produz uma “economia da aglomeração” ao longo dos anos, que pode ter impacto também no aumento da migração. Isso corrobora com a colocação de Scott e Storper (2003), que observam que as aglomerações podem ser um fator de estímulo ao desenvolvimento local.

A análise ilustra que as hipóteses identificadas evidenciam a relação entre aspectos econômicos, sociais, ambientais e políticos, sendo importantes em políticas de desenvolvimento local. Para o fortalecimento do potencial de desenvolvimento, o programa mostra-se com uma estratégia de ação e impactos que intensificam as capacidades locais, como recomendado por vários autores a respeito de iniciativas locais (COFFEY, POLISE, 1984; 1985, GALVÃO, 2000, VAZQUEZ-BARQUERO, 2000, 2002, 2006).

Quanto às implicações para políticas públicas em desenvolvimento local, o apoio às pequenas e médias empresas aproveita as potencialidades locais, tanto econômicas quanto sociais, e favorece a formação de outras novas empresas, até em outros setores, mostrando-se como uma “incubadora para novas empresas”, como já observado por Cross (1981). Além disso, pode repercutir no favorecimento de novos projetos estruturais e de maior amplitude

para a cidade, mostrando-se como se fosse a própria evolução do programa ao longo dos anos. Em Rio Preto, pode-se verificar que, por meio do programa dos minidistritos, outros projetos surgiram, como o da a incubadora de empresas e o que está em processo de implantação, o Pólo Industrial. De acordo com o crescimento da cidade, o programa ganha novas proporções, sendo necessário criar outros incentivos para que a política tenha continuidade e persevere.

Esse tipo de política, qual seja política de desenvolvimento local baseada em pequenas empresas industriais, implica em algumas observações. Exige-se que o local tenha, ou invista, na formação de mão de obra (GOULD; KEEBLE, 1984; WHITTINGTORN, 1984), crie condições para que o crescimento econômico, ocorra de forma sustentável, com o acompanhamento das mudanças sociais e configuração e estruturação espacial da cidade, como foi realizado em Rio Preto. O aproveitamento das potencialidades de desenvolvimento e dos recursos existentes é fundamental para a continuidade da proposta, principalmente no tocante às pequenas empresas, para que fatores e organizações externas não tenham domínio total sobre os potenciais de atuação da cidade. Conseqüentemente, a introdução de empresas industriais necessita de serviços de outras empresas, como prestadoras de serviços, pessoas com qualificação, novos centros de formação, auxílio aos empreendedores, para evitar altas taxas de mortalidade, principalmente nos primeiros anos de instalação.

Para que se tenha um comportamento inovador, enquanto política pública de desenvolvimento, é necessário dar suporte para o aproveitamento e o incremento do sistema produtivo. Sabe-se que, no caso de Rio Preto, a importância do apoio da prefeitura e estímulos para o programa foi fundamental para a sua continuidade. Os estímulos governamentais de infra-estrutura, auxílio à obtenção de recursos, realização de parcerias com outras entidades para suporte de gestão, são algumas das ações que podem ser oferecidas pelo poder público,

garantindo assim condições mínimas para que programas, como os apresentados neste trabalho, tenham continuidade e dispersão favorável para o local.

Como observado na descrição do modelo de desenvolvimento local de Rio Preto, os efeitos proporcionados por um programa, ou iniciativa realizada, são maiores quando existe um sistema que engloba outras áreas ou quando há uma integração de objetivos (nas diversas dimensões). Existe aí um incremento quanto aos efeitos benéficos para o desenvolvimento local, no que se refere às mudanças sociais, econômicas, culturais e de organização urbana. Se não há articulação e integração, os resultados e a funcionalidade do projeto, assim como das ações governamentais, funcionarão de forma desagregadas.

Quanto aos aspectos culturais, a política do Desenvolvimento Integrado Local Industrial (DILI) aponta que pode ser necessário mudar a cultura da economia local. Isso para favorecer a cooperação, associação e formação de redes e disseminação de informação entre as empresas. Mas, como toda mudança cultural, isso exige esforços dos empresários e apoio do governo local, para que exista um processo orientado e que tenha o foco na cooperação e integração, considerando as relações sociais e o fortalecimento da cultura local. Em Rio Preto, a cultura industrial foi consolidada como reforçadora da identidade da cidade, formando a partir do foco nos pequenos empresários, a cultura empreendedora (GALLICCHIO, 2002, ALGABLI; MACIEL, 2002).

E por último, é importante lembrar do fator local como agente no desenvolvimento local. Sachs (1986) já dizia que cada local possui sua história, trajetória institucional, econômica, social e organizacional e que, ao longo do tempo, constrói sua própria identidade, que a capacita a responder aos desafios vigentes. Esse é o caso de Rio Preto.

7.1 Limitações da Pesquisa e Proposições para Novos Estudos

Para a realização deste trabalho foram encontradas algumas limitações. As mudanças apresentadas quanto à coleta de dados da fonte utilizada (Censo Demográfico) dificultam a comparação histórica dos impactos. Os dados dos Censos Demográficos apresentam modificações quanto à coleta de dados e ao formato de apresentação dos dados. Os Censos de 70 e 80 não são fornecidos com os indicadores municipais e por setor censitário. As informações começam a ser disponibilizadas por setores censitários a partir de 1991. Dessa forma, não foi possível uma análise histórica dos dados.

Outra observação a se fazer diz respeito ao censo de 91. Enquanto o Censo Demográfico de 1991 apresenta 264 setores censitários, o último censo possui 432 setores censitários. Houve um aumento do número de setores, acompanhando o crescimento populacional que Rio Preto apresentou na última década. A falta de arquivos em geoprocessamento do censo de 91 foi um dos motivos que impediram a utilização dos dados desse respectivo ano e a dificuldade para comparação entre setores censitários.

Reconhece-se que a ferramenta desenvolvida aqui possui limitações que são decorrentes de sua própria complexidade como objeto de análise. Primeiramente, quanto ao número e tipo de variáveis escolhidas, assim como sua dificuldade para análise temporal. Mas sua elaboração permitiu refletir sobre a necessidade de sistematizar o conhecimento acumulado na área de indicadores e sua transposição para a área de desenvolvimento local.

Uma análise mais detalhada do programa poderia ser realizada com os parceiros e empresários contemplados pelo programa, por meio de entrevistas em profundidade ou métodos participativos para coleta de dados, como discussão em grupo. Isso possibilitaria uma verificação mais abrangente do ponto de vista dos interessados, com o programa e sua evolução, enriquecendo o modelo aqui apresentado.

Analisando as pesquisas existentes sobre o tema desenvolvimento local, juntamente com as conclusões que foram apresentadas neste estudo, sugere-se que (a) novas pesquisas sejam realizadas com a preocupação de elaborar um arcabouço teórico para tentar mensurar o que vem a ser desenvolvimento local; (b) outras metodologias e ferramentas sejam desenvolvidas com indicadores de fácil obtenção e análise, a nível municipal; (c) construção de sistemas de indicadores de desenvolvimento municipal, para facilitar a elaboração de trabalhos e estabelecimento de políticas públicas; e (d) ampliação do número de pesquisas municipais realizadas pelo IBGE e maior divulgação dos dados desagregados a nível municipal e censitário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCARINI, J. H. COSTA, O. G. P. Desenvolvimento Local Integrado Sustentável no Brasil (DLIS): reflexões. **Bahia, Análise & Dados**, Salvador, v. 12, n. 2, p. 57-70, set. 2002.
- AGUILAR, J. M.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de Serviços e Programas Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ALBAGLI, S. Globalização e Espacialidade: o Novo Papel do Local In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. (editores). **Globalização & Inovação Localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul**. Brasília: IBICT/MCT, 1999.
- ALBAGLI, S.; MACIEL, M. L. **Capital Social e Empreendedorismo Local**. Rede de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), set. 2002.
- ALBUQUERQUE, F. **Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico: uma resposta às exigências do ajuste estrutural**. Tradução: Braga, A. R. P. Fortaleza: BNB, 1998.
- AMARAL FILHO, J. A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, jun 2001.
- ANDERSON, D. R.; SWEENEY, D. J.; WILLIAMS, T. A. **Estatística Aplicada à Administração e a Economia**. São Paulo: Thomson Learning, 2003.
- AROCENA, J. **El Desarrollo Local como desafío contemporáneo**. CLAEH-Nueva Sociedad, 1995.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M.(org.). **Avaliação de política sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: IEE, 1998.
- ASSOCIATION RHÔNE-ALPES DES PROFESSIONNELS DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL. **L'évaluation du développement local: 12 bonnes questions à se poser**. Les Cahiers du développeur économique, 1999. Disponível em <<http://www.aradel.asso.fr/actu/actions/publica/list.asp?idtype=8>> Acesso em: 28 set. 2005
- _____. **Le développement local: comment stimuler l'économie des régions en difficulté**, Diagnostic. Éditions: l'IRCQ et les Presses de l'Université Laval, 2002
- ÁVILA, V. F. **Formação Educacional em Desenvolvimento Local: relato de estudo em grupo e análise de conceitos**. Campo Grande, UCDB, 2000
- AZEVEDO, A. M. Territorialidade e Plano Diretor em São Jose do Rio Preto. **Dissertação de Mestrado**, Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociência e Ciências Exatas, Rio Claro, 2004.
- BACHTLER, J.; MICHIE, R. A New Era in EU Regional Policy Evaluation? The Appraisal of the Structural Funds. **Regional Studies**, vol. 29, n. 8, p. 745-751, 1995.

BAKER, J. L. **Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza: manual para profesionales.** Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), Washington, 2000.

BAMBERGER, M. **Integrating Quantitative and Qualitative Methods in Development Research.** Washington, D.C. Banco Mundial, 2000.

BAMFORD, J.; ERNST, D.; FUBINI, D.G. Launching a World-Class Joint Venture. Boston: **Harvard Business Review**, v. 82, n° 2, p. 90-100, Fev. 2004.

BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el Desarrollo Mundial.** Washington, 1997.

BANDEIRA, P. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. **Texto para Discussão**, n. 630, Brasília, fev. 1999.

BAVA, S. C. A. **A participação cidadã como estratégia de governo.** Disponível em: <www.polis.org.br>. Acesso em: 20 set. 2005.

BECKER, D.; WITTMANN, M. (orgs). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares.** Santa Cruz do Sul: EUNISC, 2003.

BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABROMOVAY, R. Desafios para o Desenvolvimento das Regiões Rurais. **Nova Economia**, vol. 14, n. 3. set/dez, 2004.

BELLANDI, M. Local Development and Embedded Large Firms, **Entrepreneurship and Regional Development**, n. 3, v. 13, pp. 189-210, 2001.

BELLEN, H. M. V. Desenvolvimento Sustentável: Uma Descrição das Principais Ferramentas de Avaliação. **Ambiente & Sociedade**, vol. VII n°. 1 jan./jun. 2004

BEYME, Klaus von. Policy Analysis und Traditionelle Politikwissenschaft. In: Hans-Hermann Hartwich (org.): policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1985, p.7-29. In: FREY, K. Políticas Públicas: Um Debate conceitual e reflexões Referentes às praticas da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, n. 21, jun. 2000

BOCAYUVA, P. C. C. Desenvolvimento Local e Redes Socioprodutivas. In: SILVEIRA, C. M.; REIS, L. C. (org). **Desenvolvimento Local: Dinâmica e Estratégias.** Rede DLIS: 2001.

BOISIER, S. Desarrollo (local): ¿ De qué estamos Hablando?. In: MADOERY, O.; VÁZQUEZ, B. A. (ed) **Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local.** Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001a.

_____. **Desarrollo regional endógeno em Chile.** ¿Utopia o necesidad?. Ambiente y Desarrollo, vol. IX-2, CIPMA, Santiago de Chile, 2001b.

_____. ¿Y Si el Desarrollo Fuese Una Emergência Sistêmica?. **Redes**, Santa Cruz do Sul. v. 8, n. 1, p. 9-42, jan/abr. 2003.

BOLÇONE, O. J. Minidistritos Industriais: uma política pública de incentivos às micro e pequenas empresas (São José do Rio Preto, 1983-1998). **Dissertação de Mestrado**, Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, 2001.

BOLÇONE, O. **A marca da ciência e da tecnologia**. Disponível em: <<http://www.riopreto.sp.gov.br/cpub/body.php?pagcod=6368&pubord=10&newcod=18054>> Acesso em: 24 mar. 2007.

BOURDIN, A. **A Questão Local**. Tradução de Orlando dos Santos Reis. Rio de Janeiro, DP&A, 2001.

BRITO, A. F.; BONELLI, R. Políticas Industriais Descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil. **Texto para Discussão**, n. 492, IPEA, Brasília, 1997.

BUENO, J. C. L. A expansão Física de São José do Rio Preto – 1980 a 2000. **Tese** (Doutoramento em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**: metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2004.

CAIDEN, G. E; CARAVANTES, G. R. **Reconsideração do conceito de desenvolvimento**. Caxias do Sul: EDUCS, 1988.

CAMAROTTI, L. Construção de indicadores de desenvolvimento local. **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004

CAMPBELL, D. T.; STANLEY, J. C. **Delineamentos experimentais e quase-experimentais de pesquisa**. São Paulo: EPU, editora da Universidade de São Paulo, 1979.

CARVALHO, J. G. Integração e Dinâmica Regional: O Desenvolvimento Recente da Região Administrativa de São José do Rio Preto (1980-2000). **Dissertação**. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2004.

CARVALHO, M. C. B. **Introdução à temática da gestão social**. In: ÁVILA, C. M. (coord) *Gestão de Projetos Sociais*. 3ª ed. São Paulo: AAPCS – Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária, 1998.

CASAROTTO FILHO, N.; PIRES, L. H. **Redes de Pequenas e Medias Empresas e Desenvolvimento Local**: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana. São Paulo: Atlas, 2001.

CASTRO, M. H. G. Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Caderno de pesquisa n. 12**, UNICAMP, 1989.

CHIASSON, G. Territories and Actors in Local Development: New Locus of Democracy, **Canadian Journal of Political Science - Revue Canadienne de Science Politique**, n. 1, v. 36, pp. 214-5, 2003.

CYMBALISTA, R. Mini-distritos Industriais e de Serviços: São José do Rio Preto/SP. In: FRANÇA, C. L.; VAZ, J. C.; SILVA, I. P. (Org.). **Aspectos econômicos de experiências em desenvolvimento local**. São Paulo, Instituto Pólis, 2002.

COCCO, G.; GALVÃO, A. P.; SILVA, M. C. P. Desenvolvimento local e espaço público na Terceira Itália: questões para a realidade brasileira. In COCCO, G.; URANI, A. GALVÃO, A. P. (Orgs). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

COCCO, G.; GALVÃO, A. P. **Sobre a “tropicalização” do Desenvolvimento Local**: algumas reflexões a respeito do modelo italiano. Dinâmicas e Estratégias. Rede Dlis, 2001.

COCCO, G. (org.) **A cidade estratégica**: novas e velhas práticas do planejamento do Rio de Janeiro: uma postura do Porto de Sepetiba. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

COELHO, F. D. **Desenvolvimento econômico local no Brasil**: as experiências recentes num contexto de descentralização. PROYECTO CEPAL/GTZ “Desarrollo Económico Local Y Descentralización En América Latina”, Santiago, Chile, 2000.

_____. Desenvolvimento Local e Construção Social: o território como sujeito. In: In: SILVEIRA, C. M.; REIS, L. C. (org). **Desenvolvimento Local**: Dinâmica e Estratégias. Rede DLIS: 2001.

COFFEY W. J.; POLISE, M. The concept of local development: a stages model of endogenous regional growth, **Paper Regional. Science. Association**, n. 54, 1984.

_____. Local development: conceptual bases and policy implications, **Regional Studies**, n. 19, p. 85-93, 1985.

COHEN, E.; FRANCO R. **Avaliação de Projetos Sociais**. 6ª edição. Editora Vozes, 2004.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 37, v. 5, p. 969-92, set/out, 2003.

COX, K.; MAIR, A. From localized social structures to localities as agents, **Environment and Planning A**, n. 23, p. 155-164, 1991.

CROSS. M. **New Firm Formation and Regional Development**. Gower, Aldershot, Hants, 1981.

DAGNINO, R. et alii. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**. GAPI, Unicamp, 2002

DE ROO, P. **O desenvolvimento local pelo prisma das cidades**: os contratos de aglomeração na França. In: MONIÉ, F.; SILVA, G.(org) A mobilização produtiva dos territórios: instituição e logística do desenvolvimento local. Rio de Janeiro, DP&A, 2003.

DOZ, Y. L.; HAMEL, G. **A Vantagem das Alianças. A Arte de Criar Valor Através de Parcerias**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2000.

DOWBOR, L. Requisitos para um projeto de desenvolvimento local, **DICAS n° 53**, 1995. Disponível em: <<http://federativo.bndes.gov.br/dicas/D053.htm>> Acesso em: 28. mar. 2006

DUPUIS, J.P. **Le modèle québécois de développement économique**: débats sur son contenu, son efficacité ses liens avec les modes de gestion des entreprises. 2^o ed, Presses Inter Universitaires: Québec, 1995.

DYER, J. H. Effective Interfirm Collaboration: How Firms Minimize Transaction Costs and Maximize Transaction Value. **Strategic Management Journal**, v. 18, n° 7, p. 535-556, ago. 1997.

ENRIQUEZ VILLACORTA, A. **Hacia una delimitacion conceptual del desarrollo regional/local**. Desarrollo regional/local en El Salvador: retos estratégicos del siglo XXI, FUNDE. San Salvador, 1997

ESTEVES, G. Desenvolvimento. In: SACHA, W. **Dicionário do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 2000.

EZEMENARI, K.; RUDQVIST, A.; SUBBARAO, K. **Impact Evaluation**: A Note on Concepts and Methods. Poverty Reduction and Economic Management Network, The World Bank, jan. 1999.

FARAH, M. F. S. Gênero e Políticas Públicas. **Estudos Feministas**. Florianópolis, v. 12, n. 1. p. 47-71, jan-abr. 2004.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, out. 2005.

FELICIANO, K. V. O. A relação entre o avaliador e o objeto avaliado. **Revista Brasileira de Saúde Materna Infantil**, Recife, vol. 5, p. 83-92, dez., 2005.

FERRARI, A.T. **Metodologia da Ciência**. 3 ed. Rio de Janeiro: Kennedy, 1974.

FIGUEIREDO, A. C.; FIGUEIREDO, M. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**. Fundação João Pinheiro, v. 1, n. 3, set/dez 1986, p. 107-127. In: CASTRO, M. H. G. Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Caderno de pesquisa n. 12**, UNICAMP, 1989.

FIOCRUZ. **Sistema de Informação Geográfica**: setores censitários. Disponível em: <<http://www.sig.cict.fiocruz.br/setorescensitarios.htm>> Acesso em: 20 abr. 2007.

FISCHER, T. **Gestão do Desenvolvimento Poderes Locais**: marcos teóricos avaliação. Salvador, BA: Casa da Qualidade, 2002.

FRANCO, A. **Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável?** Brasília: Instituto de Política, 2000.

_____. **O conceito de capital social e a procura de um índice sistêmico de desenvolvimento local integrado e sustentável**. In SILVEIRA, C. M. ; COSTA, R.L.

(orgs.). *Desenvolvimento Local, Dinâmicas e Estratégias*. Rede DLIS/RITS, pp. 153-162, 2001.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões Referentes às praticas da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, n. 21, jun. 2000.

FRITSCH, M.; MUELLER, P. The Effects of New Business Formation on Regional Development over Time. **Discussion Papers on Entrepreneurship, Growth and Public Policy**, jun, 2004.

FUKUYAMA, F. **Confiança. As virtudes sociais e a criação de prosperidade**. Rio de Janeiro: Rocco, 1988.

GALLICCHIO, E. La experiencia del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) en la construcción de alianzas para el desarrollo local. Analisis de tres experiencias. **Conferencia en Asamblea General de ALOP**. Antigua Guatemala, Guatemala. 9 de mayo de 2002.

_____. *Governo Local y Desarrollo*. **Seminário**. El Desarrollo Económico Local en América Latina ¿Estrategia Económica o de Construcción de Capital Social?. Barcelona, Jan. 2004.

GALVÃO, A. C. F.; VASCONCELOS, R. R Política Regional à Escala Sub-Regional: uma Tipologia Territorial como Base para um Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Regional. **Texto Discussão**, n. 665, Brasília, 1999.

GALVÃO, A. *Clusters e Distritos Industriais: estudos de casos em países selecionados e Implicações de política*, **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000.

_____. **Políticas de Desenvolvimento Regional e inovação: a experiência da União Européia**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

GAROFOLI, G. Economic Development, Organization of Production and Territory, **Revue d'Economie Industrielle**, n. 64, p. 22-37, 1993.

_____. *Desarrollo económico, organización de la producción y territorio*. In: VAZQUEZ-BARQUERO, A.; GAROFOLI G. (org.). **Desarrollo económico local en Europa**. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid: 1995, Cap. 10.

_____. *Local Development in Europe: theoretical models and international Comparisons*. **European Urban and Regional Studies**, n. 9; v. 3, p. 225-239, 2002.

GERALD, C (Org). **Reconsideração do conceito de desenvolvimento**. Caxias do Sul: EDUCS, 1988.

GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GILBERT, A. J.; FEENSTRA, J. F. A sustainability indicator for the Dutch environmental policy theme 'Diffusion': cadmium accumulation in soil. In: **Ecological Economics**, Amsterdam, n. 9, p. 253-265, 1999.

GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR. **Empreendedorismo no Brasil – 2005**: Relatório Executivo. Curitiba, 2006.

GODOY, A. S. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar/abr. 1995.

GOMES, G. M. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Mundo Contemporâneo**. CNI, 1995.

GORENSTEIN, S.; BURACHIK, G. **Empleo, pequeñas empresas locales y estrategias de desarrollo endógeno**: Experiencias en la Argentina. *Revista de Estudios Regionales*, n. 53, p. 131-157, 1999.

GOULD, A. KEEBLE, D. New firms and rural industrialization in East Anglia, **Regional Studies**, n. 18, p. 189-201, 1984.

GREMAUD, A. P. **Manual de Economia**. Organizadores: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval, 4ª Edição, São Paulo, Saraiva, 2003.

GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. Indicadores Sintéticos no Processo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas: limites e legitimidades. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 14, Caxambú- MG, **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 20-24 set, 2004.

GULATI, R. Social Structure and Alliance Formation Patterns: A Longitudinal Analysis. **Administrative Science Quarterly**, v. 40, n. 4, p. 619-652, Dez. 1995.

HANS, M. V. B. **Indicadores de Sustentabilidade** : uma análise comparativa. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.

HAIR, J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C. **Análise Multivariada de Dados**. Porto Alegre, Bookman, 2005a.

HAIR, J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005b.

HEATWOLE, C. G.; KELLER, L. F.; WAMSLEY, G. L. Action Research and Public Policy analysis: sharpening the political perspectives of public policy research. **The Western Political Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 597-609, dec. 1976.

HEVIA A. E. **Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local**. Serie Gestión Pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Santiago de Chile, fev. 2003.

HIHORST, J. G. M. **Planejamento Regional**: enfoque sobre sistemas. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

HOLANDA, A. N. C. Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos, o caso do ProInfo e a experiência brasileira. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8., 2003, Panamá. **Anais...** Panamá, 2003

HOUËE, P. **Les politiques de développement rural**. Paris: Inra, 1997. In: MARTIN, G. I. V.; MARTINS, C. I. D. Desenvolvimento Local: da teoria à prática. Cap. VII In: MARQUES, H. R.; RICCA, D.; FIQUEIREDO, G. P.; MARTÍN, J. C. (Org) **Desenvolvimento local em Mato Grosso do Sul**: reflexão e perspectiva. Campo Grande: UCDB, 2001.

ISLA, M. A review of the urban indicators experience and a proposal to overcome current situation: the application to the municipalities of the Barcelona province. In: CONGRESS OF ENVIRONMENTAL AND RESOURCE ECONOMISTS, 1., 1998, Italia. **Anais...** Itália: Isola de San Giorgio, Venice, 1998.

JAHAN, S. **Medindo o Desenvolvimento Humano**: evolução do Índice de Desenvolvimento Humano. PUC Minas Virtual, 2001.

JANNUZZI, P. **Indicadores Sociais no Brasil. Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações**. São Paulo: Editora Alínea, 2001.

_____. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 56, v. 2, p. 137-160, abr./jun, 2005

JOYAL, A. **Le Développement Local**: comment stimuler l'économie des régions en difficulté. Diagnostic, Les Presses de l'Université Laval, 2002.

_____. Espaces ruraux et périphériques. Évaluation de la politique québécoise de la ruralité: Quelques rapprochements avec les programmes européens de développement rural. In: **XIème Colloque de l'ASRDLF**, Bruxelles, set, 2004.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**: um tratamento conceitual. São Paulo: EPU: EDUSP, 1980.

KLIKSBERG, B. A gerência na década de 90. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.22. n.1, p.59- 85, jan./mar, 1988.

_____. Uma gerência pública para os novos tempos". **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.118, n.1, p.119-142, jul., 1994a.

_____. Redesenho do Estado para o desenvolvimento socioeconômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.28, n.3, p.5-25, jul./set, 1994b.

_____. Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. Santiago: **Revista de la Cepal**, v. 69, p. 85-102, Dez. 1999.

_____. **Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social**. 2 ed. São Paulo, Cortez: Brasília/UNESCO, 2003.

KNOEPFEL, P. Probleme (international) Vergleichender Politikanalysen. In: Rainer Koch (org.): *Verwaltungsforschung in Perspektive Ein Colloquium zur Methode, zum Konzept und zum Transfer*. Baden-Baden: Nomos, 1987. p. 56-77. In: FREY, K. *Políticas Públicas: Um Debate conceitual e reflexões Referentes às praticas da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, n. 21, jun. 2000.

LABRA, M.E. Análise de políticas, modos de *policy-making* e intermediação de interesses. *PHYSIS*, Revista de Saúde Coletiva, v. n. 2, p. 131- 166, 1999.

LEONE R. A.; STRUYK. R. The incubator hypothesis: evidence from five SMSAs, *Urban Studies*, n. 13, p. 325-32, 1976.

LIPNACK, J.; STAMPS, J. **Rede de Informações**. São Paulo: Makron Books, 1994.

LLORENS, F. A. **Desenvolvimento Econômico Local: Caminhos e Desafios para a Construção de uma Nova Agenda Política**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

LLORENS, J. L.; ALBUQUERQUE, F.; CASTILHO, J. D. Estudos de casos de desarrollo económico local en América Latina. Série de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible. BID, Washington, 2002.

LLOYD P. E.; DICKEN P. New firms, small firms and job generation: the experience of Manchester and Merseyside, 1966-75, **Working Paper 9**, North West Industry Research Unit, University of Manchester, 1979.

LUSTOSA, P. H. Avaliação da Indução do Desenvolvimento Local: uma proposta de metodologia. In: FISCHER, T. **Gestão do Desenvolvimento Poderes Locais: marcos teóricos avaliação**. Salvador, BA: Casa da Qualidade, 2002.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MARTINELLI, D. P; JOYAL, A. **Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas**. São Paulo: Editora Manole, 2004.

_____. ; VENTURA, C. A. A. (Org). **Visão Sistêmica e Administração: conceitos, metodologias e aplicações**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

MARTINS, G. I. V.; MARTINS, C. I. D. Desenvolvimento Local: da teoria à pratica. Cap. VII In: MARQUES, H. R.; RICCA, D.; FIQUEIREDO, G. P.; MARTÍN, J. C. (Org). **Desenvolvimento local em Mato Grosso do Sul: reflexão e perspectiva**. Campo Grande: UCDB, 2001.

MELO, M. A. As setes vidas da Agenda Pública Brasileira. In: RICO, E. M. **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 1998.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, Secretaria Especial de Políticas Regionais. Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional, Brasília, 1995. In: BANDEIRA, P. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional, **Texto para Discussão**, n. 630, Brasília, fev. 1999.

MADOERY, O. El valor de la política en el desarrollo local. In: Vázquez Vaquero, A.; MADOERY, O. (comp.). **Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local**. Ed. Homo Sapiens, Rosario, 2001.

MUELLER, C. C.; TORRES, M.; MORAIS, M. P. **Referencial básico para a construção de um sistema de indicadores urbanos**. IPEA, Brasília, 1997.

NEPP/UNICAMP. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários**: relatório final. Campinas, 1999.

NIETO DE ALBA, U. História del tempo en economía. Espana, McGrawHill, 1998. In: BOISIER, S. ¿Y Si el Desarrollo Fuese Una Emergência Sistêmica?. **Redes**, Santa Cruz do Sul. v. 8, n. 1, p. 9-42, jan/abr. 2003.

NUI, G. ; CALLANAN, S.; CUDDY, M.; MORAND, F. Methodology for the Evaluation of Rural Development Policy Measures. **Working Paper**, Integrated Development of Agricultural and Rural Areas (IDARA), abr, 2001.

OCDE. **Desarrollo territorial y cambio estructural**: una nueva perspectiva sobre el ajuste y la reforma. OCDE, Paris, 1993.

O'FARREL, P.L; N.; CROUCHLERY, R. An industrial and spatial analysis of new firm formation in Ireland, **Regional Studies**, n. 18, p. 221-36, 1984.

ORTEGÓN, E.; PACHECO, J. F.; PRIETO, A. **Metodologia del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas**. Serie manuales, Cepal, Santiago de Chile, jul, 2005.

ORTOLANI, F. Políticas Públicas e Capital Social: o caso dos minidistritos industriais e de serviços de São José do Rio Preto. **Dissertação de Mestrado**, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, USP, 2005.

OUCHI, W. Markets, Bureaucracies, and Clans. **Administrative Science Quarterly**, vol. 25. p. 129-141, 1980.

PAASI, A. Bounded Spaces in the Mobile World: Deconstructing 'Regional Identity'. **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, v. 93, nº 2, p. 137-148, 2002

PAIVA, C. Á. Como Identificar e Mobilizar o Potencial de Desenvolvimento Endógeno de uma Região?. **Documentos FEE n. 59**, Porto Alegre, mai. 2004.

PARENTE, S; ZAPATA, T. **Parceria e articulação institucional para o desenvolvimento local integrado e sustentável**. Recife: SCT, 1998. (Série Cadernos Técnicos, 4).

PATTON, M. Q. **Workshop**: Avaliação focada na utilização. Vídeo, 2004. Disponível em: <<http://www.gestaosocial.org.br/conteudo/servicos/radiosocial/workshop-avaliacao-focada-na-utilizacao>> Acesso em: 9 ago. 2006.

PERRY, Monica L.; SENGUPTA, Sanjit; KRAPFEL, Robert. Effectiveness of horizontal strategic alliances in technologically uncertain environments: are trust and commitment enough? **Journal of Business Research**, v. 57, n° 9, p. 951-956, Set. 2004.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Texto para Discussão, Brasília: ENAP, 2000.

PIORE, M. F.; SABEL, C. F. **The Second Industrial Divide**: possibilities for prosperity. New York: Basic Books, 1984.

POLÈSE, M. From Regional Development to Local Development: On The Life, Death and Rebirth (?). **Regional Science as a Policy Relevant Science**, v. XXII, n. 3, 1999.

PORTER, M. E. **Vantagem Competitiva: Criando e Sustentando um Desempenho Superior**. 23ª Ed. São Paulo: Campus, 1989.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Cidades Sustentáveis**: marco teórico e premissas. In: Formulação e Implementação de Políticas Públicas Compatíveis com os Princípios de Desenvolvimento Sustentável Definidos na Agenda 21, Cap. 3, 1999.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (UNDP). **Monitoreo y evaluación orientados a la obtención de resultados**: Manual para los administradores de programas. Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica One United Nations Plaza, New York, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSE DO RIO PRETO. Edital de Concorrência Pública, n° 23/2005. Secretaria Municipal de Administração.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSE DO RIO PRETO. **Conjuntura Econômica 2006**. 21ª Edição, São Jose do Rio Preto, 2006.

REESE, L. A.; ROSENFELD, R. A. Local Economic Development in the United States and Canada: Institutionalizing Policy Approaches, **American Review of Public Administration**, v. 34, n. 3, set, p. 277-292, 2004.

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROESCH, S. Avaliação: gerar conhecimento tecnocrático ou capacidade local. In: FISCHER, T. **Gestão do Desenvolvimento Poderes Locais**: marcos teóricos avaliação. Salvador, BA: Casa da Qualidade, 2002.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. Velhas questões, novos desafios, **Cadernos Le Monde Diplomatique**, jan. 2001.

RUEDIGER, M. A.; RICCIO, V. O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade completa. In: CAVALCANTI, B. S.; RUEDIGER, M. A.; SOBREIRA, R. (org). **Desenvolvimento e Construção Nacional**: políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

SABATIER, P. A. Toward Better Theories of the Policy Process. **Political Science and Public Policy**. jun. 1991.

SACHS, I. **Espaços, Tempo e Estratégias de Desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. **Desenvolvimento, direitos humanos e cidadania**. Seminário Direitos Humanos no século XXI, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, 10-11, set. 1998.

SALGADO, S. R. C. Experiências Municipais e Desenvolvimento Local. **São Paulo em Perspectiva**, n. 10, v. 3, p. 48-52, 1996.

SALISBURY, R. H. The Analysis of Public Policy: a search for theories and roles. In: CAHN, M. A.; THEODOULOU, S. Z. **Public policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River, 1995. In: FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas, **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, 47-71, jan.-abr. 2004.

SANTOS, M. **Manual de Geografia Urbana**. São Paulo: Hucitec, 1981.

SANTOS, M. **Espaço e método**. Editora Nobel, São Paulo, 1985.

_____. **Por uma outra Globalização: do Pensamento Único à Consciência Universal**. Rio de Janeiro. São Paulo: Editora Record, 2000.

SCOTT, A. J.; STORPER, M. Regions, Globalization, Development. **Regional Studies**, vol. 37, p. 579-593, ago/out, 2003.

SELLTIZ, D. V. *et al.* **Métodos de Pesquisas nas Relações sociais**. São Paulo: EPU, 1974.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. Companhia das Letras, São Paulo-SP, 2000.

SHULHA, L. M.; COUSINS, J. B. Evaluation use: theory, research and practice since 1986. **Evaluation Practice**, vol. 18, n. 3, p. 195-209, 1997. In: FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, out. 2005

SIEDENBERG, Dieter Rugard. **Uma abordagem epistêmico-sistemática do conceito de desenvolvimento**. REA – Revista de Estudos da Administração, ano 2, n. 3, jul./dez.2001

SILVA, C. S. **Medidas e Avaliação em Educação**. Petrópolis, Ed. Vozes, 1992.

SILVA, M. O. S. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, M. O. S. (org) **Avaliação de Políticas e Programas Sociais : teoria & prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVEIRA, C. M. **Iniciativas de Promoção de Desenvolvimento Local no Município do Rio de Janeiro: características e dilemas**. Núcleo de Assessoria Planejamento e Pesquisa – NAPP: mai, 2001a.

_____. Miradas, Métodos, Redes: o desenvolvimento local em curso. In: Silveira e Reis. **Desenvolvimento Local: dinâmicas e estratégias**. Rio de Janeiro, Rits, 2001b

_____. Desenvolvimento local: concepções, estratégias e elementos para avaliação de processos. In: FISCHER, T. **Gestão do Desenvolvimento Poderes Locais: marcos teóricos avaliação**. Salvador, BA: Casa da Qualidade, 2002.

_____. **Desenvolvimento local: marcos conceituais e históricos**. Rio de Janeiro, Rits, 2004.

SOARES, R. **Metodologia de Monitoramento e Avaliação**. Sociedade Alemã de Cooperação Técnica. Apresentação Power-Point. 2006

STIGLITZ, J. Participación y desarrollo: perspectiva desde el paradigma integral de desarrollo. **Instituciones y Desarrollo**, n. 7, Instituto Internacional de Governabilidade, Barcelona, PNUD, 2000.

STORPER, M.; HARRISON, B. Flexibility, Hierarchy and Regional Development: the Changing Structure of Industrial Production Systems and their Forms of Governance in the 1990s, **Research Policy**, n. 20, p. 407–22, 1991.

SUAREZ, A. R. **El Desarrollo Regional**. Santafé de Bogotá, Colombia: Esap, 1993.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento Local, Concertação Social e Governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 1, p. 132. 139, jan/mar. 2005.

THOEING, J.C. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 2, abr-jun. 2000.

THOMAS, V.; DAILAMI, M.; DHARESHWAR, A.; KAUFMANN, D.; KISHOR, N.; LÓPES, R.; WANG, Y. **Qualidade do Crescimento**, tradução: Élcio Fernandes, São Paulo: Editora UNESP, 2002

TRICKER, M.; BOZEAT, N. Encouraging the development of small businesses in rural areas, **Regional Studies**, n. v. 3, p. 201-204, 1983.

UNITED NATIONS COMMISSION ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **Indicators of Sustainable Development. Disponível em:** <<http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/isd.htm>>. Acesso em: 28 set. 2005.

UNITED NATIONS DIVISION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, **Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies**, April 2001.

VALLE, M. Diagnóstico participativo nos programas de desenvolvimento local: experiências de Mato Grosso do Sul. In: MARQUES, A. (Org). **Desenvolvimento Local em Mato Grosso do Sul: reflexões e perspectivas**. Campo Grande: UCDB, 2001.

VASCONCELOS, E. M. **Complexidade e Pesquisa Interdisciplinar: epistemología e metodologia operativa**. Petrópolis: Vozes, 2002.

VAZQUEZ-BARQUERO, A. ¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?”, **CUADERNOS DEL CLAEH**, Montevideo, p. 78-79, 1997.

_____. Local Development in the Times of Globalization. **40th European Congress of the Regional Science Association**, Aug. 29 - Sep. 1, Barcelona, 2000.

_____. **Desenvolvimento Endógeno em Tempos de Globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

_____. **Endogenous Development**: networking, innovation, institutions and cities. Routledge, Londres. 2002. Cap. 6.

_____. Endogenous Development: analytical and policy issues In: SCOTT, A.; GAROFOLI, G (Eds.). **The Regional Question in Economic Development**. New York and London: Routledge. 2006.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento Sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WEISS. C. H. Have we learned anything new about the use of evaluation? **American journal of Evaluation**, vol. 19, n. 1, p. 21-34, 1998.

WHITTINGTORN. C. Regional bias in new firm formation in the UK, **Regional Studies**, n. 18, p. 253-6, 1984.

ZABATA, T.; PARENTE, S.; ARNS, P. C.; JORDAN, A.; OSÓRIO, C. Desenvolvimento Local: estratégias e fundamentos metodológicos. In: SILVEIRA, C. M.; REIS, L. C. (org). **Desenvolvimento Local: Dinâmica e Estratégias**. Rede DLIS: 2001.

APÊNDICES

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de RP

Roteiro de Entrevista - Distritos Industriais

Nome da empresa: _____

Nome do entrevistado: _____

Distrito Industrial: _____

Ramo de Atividade: _____

Quantidade de Funcionários: _____

Quantos anos a empresa possui _____

Em que ano foi fundada: _____

Foi instalada no minidistrito? Ou incubadora?: _____

Qual: _____

Em que ano: _____

1. Quanto tempo ficou nos minidistritos ou incubadora:

2. Como foi a trajetória de permanência? e de mudança?: _____

3. Por que optou em mudar para os distritos: _____

4. Qual a percepção que você possui quando ao Programa dos Minidistritos?

5. O Programa dos Minidistritos possui um diferencial frente às outras políticas de incentivo a abertura de empresas? Quais?

6. Na sua opinião, o Programa do minidistritos contribuiu de alguma forma para com sua empresa?

7. Na sua opinião, o Programa do minidistritos contribuiu de alguma forma para a abertura de novos negócios?

8. Na sua opinião, quais são os beneficiados com o Programa do minidistritos?

Apêndice 2 Análise Discriminante - Estatísticas descritivas de cada grupo

Group Statistics

Cluster Number of Case	Mean	Std. Deviation	Valid N (listwise)		
			Unweighted	Weighted	
Médio	RME2SAL	,236366	8,808E-02	177	177,000
	R2A10SAL	,595714	6,995E-02	177	177,000
	RMA10SAL	,167910	9,907E-02	177	177,000
	RENDMULH	,174976	6,327E-02	177	177,000
	EDU_SUPE	,120783	7,480E-02	177	177,000
	EDU_BAIX	,814700	6,358E-02	177	177,000
	DENHAB	3,133333	,159426	177	177,000
	POP2244	,364245	4,011E-02	177	177,000
	AGUA	,985100	4,299E-02	177	177,000
	ESGOTO	,995590	1,837E-02	177	177,000
	LIXO	,998922	8,313E-03	177	177,000
	DOMQUITA	,557812	,117425	177	177,000
Alto	RME2SAL	5,65E-02	4,232E-02	26	26,000
	R2A10SAL	,276332	,105626	26	26,000
	RMA10SAL	,666538	,136995	26	26,000
	RENDMULH	,129722	6,240E-02	26	26,000
	EDU_SUPE	,495015	,135923	26	26,000
	EDU_BAIX	,490669	,127584	26	26,000
	DENHAB	3,473077	,261622	26	26,000
	POP2244	,352968	4,341E-02	26	26,000
	AGUA	,980997	3,366E-02	26	26,000
	ESGOTO	,999377	1,526E-03	26	26,000
	LIXO	,999490	1,931E-03	26	26,000
	DOMQUITA	,717181	,111991	26	26,000
Baixo	RME2SAL	,331187	,107946	166	166,000
	R2A10SAL	,622587	8,248E-02	166	166,000
	RMA10SAL	4,63E-02	4,764E-02	166	166,000
	RENDMULH	,152757	6,385E-02	166	166,000
	EDU_SUPE	2,91E-02	3,222E-02	166	166,000
	EDU_BAIX	,888969	3,781E-02	166	166,000
	DENHAB	3,549398	,190294	166	166,000
	POP2244	,390796	2,940E-02	166	166,000
	AGUA	,990122	4,899E-02	166	166,000
	ESGOTO	,977979	,115474	166	166,000
	LIXO	,994478	3,388E-02	166	166,000
	DOMQUITA	,559890	,222892	166	166,000
Super Alto	RME2SAL	,100685	5,359E-02	58	58,000
	R2A10SAL	,500759	,123976	58	58,000
	RMA10SAL	,398621	,145740	58	58,000
	RENDMULH	,247911	8,551E-02	58	58,000
	EDU_SUPE	,357061	,103607	58	58,000
	EDU_BAIX	,625517	,103730	58	58,000
	DENHAB	2,641379	,274043	58	58,000
	POP2244	,408400	9,592E-02	58	58,000
	AGUA	,792915	,292642	58	58,000
	ESGOTO	,989617	4,346E-02	58	58,000
	LIXO	,995652	1,834E-02	58	58,000
	DOMQUITA	,473606	,157231	58	58,000
Total	RME2SAL	,243845	,127031	427	427,000
	R2A10SAL	,573816	,120920	427	427,000
	RMA10SAL	,182342	,191965	427	427,000
	RENDMULH	,173489	7,402E-02	427	427,000
	EDU_SUPE	,140040	,155830	427	427,000
	EDU_BAIX	,798145	,133323	427	427,000
	DENHAB	3,248946	,364205	427	427,000
	POP2244	,379878	5,142E-02	427	427,000
	AGUA	,960698	,132895	427	427,000
	ESGOTO	,988163	7,502E-02	427	427,000
	LIXO	,996785	2,287E-02	427	427,000
	DOMQUITA	,556886	,177481	427	427,000

Apêndice 3 Análise Discriminante - Matriz de correlações pooled entre as variáveis.

Pooled Within-Groups Matrices

	RME2SAL	R2A10SAL	RMA10SAL	RENDMUL	EDU_SUP	EDU_BAIX	DENHAB	POP2244	AGUA	ESGOTO	LIXO	DOMQUIT	
Correlatio	RME2SAL	1,000	-,432	-,569	,260	-,462	,181	,055	-,145	,060	,015	,058	,017
	R2A10SAL	-,432	1,000	-,495	-,076	-,444	,607	-,153	,465	-,078	-,041	-,039	-,271
	RMA10SA	-,569	-,495	1,000	-,181	,849	-,726	,084	-,284	,012	,024	-,021	,229
	RENDMUL	,260	-,076	-,181	1,000	-,130	,103	-,288	-,049	,039	,094	,014	-,180
	EDU_SUP	-,462	-,444	,849	-,130	1,000	-,890	,008	-,181	-,050	,026	,024	,149
	EDU_BAIX	,181	,607	-,726	,103	-,890	1,000	-,054	,287	,036	-,056	-,038	-,206
	DENHAB	,055	-,153	,084	-,288	,008	-,054	1,000	-,065	-,083	-,038	,008	,212
	POP2244	-,145	,465	-,284	-,049	-,181	,287	-,065	1,000	-,187	-,104	-,056	-,272
	AGUA	,060	-,078	,012	,039	-,050	,036	-,083	-,187	1,000	,104	,213	,147
	ESGOTO	,015	-,041	,024	,094	,026	-,056	-,038	-,104	,104	1,000	,369	-,062
	LIXO	,058	-,039	-,021	,014	,024	-,038	,008	-,056	,213	,369	1,000	,027
	DOMQUIT	,017	-,271	,229	-,180	,149	-,206	,212	-,272	,147	-,062	,027	1,000

Apêndice 4 Análise Discriminante - Determinantes

Log Determinants

Cluster Number of Case	Rank	Log Determinant
Médio	11	-70,770
Alto	11	-81,436
Baixo	11	-64,933
Super Alto	11	-60,716
Pooled within-groups	11	-60,112

The ranks and natural logarithms of determinants printed are those of the group covariance matrices.

Apêndice 5 Análise Discriminante - Resultados do teste Box M.

Test Results

Box's M		3238,658
F	Approx.	14,854
	df1	198
	df2	28450,034
	Sig.	,000

Tests null hypothesis of equal population covariance matrix

Apêndice 6 Análise Discriminante - Eigenvalues

Eigenvalues

Function	Eigenvalue	% of Variance	Cumulative %	Canonical Correlation
1	5,601 ^a	76,4	76,4	,921
2	1,432 ^a	19,5	96,0	,767
3	,294 ^a	4,0	100,0	,476

a. First 3 canonical discriminant functions were used in the analysis.

Apêndice 7 Análise Discriminante –Wilk`Lambda

Wilks' Lambda

Test of Function(s)	Wilks' Lambda	Chi-square	df	Sig.
1 through 3	,048	1269,456	33	,000
2 through 3	,318	479,674	20	,000
3	,773	107,736	9	,000

Apêndice 8 Análise Discriminante - Centróides

Functions at Group Centroids

Cluster Number of Case	Function		
	1	2	3
Médio	-4,35E-02	-,634	-,573
Alto	-3,635	4,195	-,429
Baixo	2,213	,360	,417
Super Alto	-4,572	-,978	,748

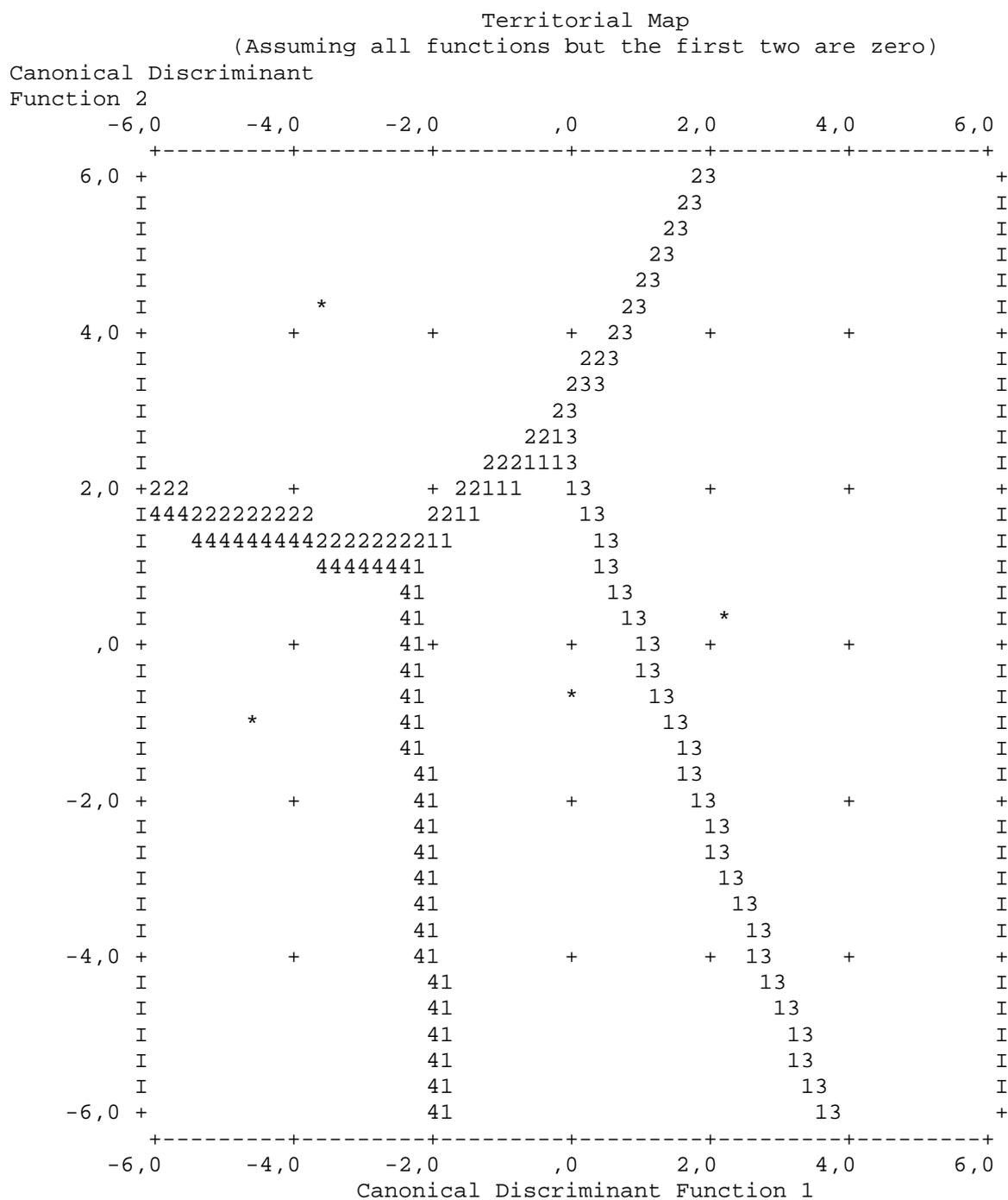
Unstandardized canonical discriminant functions evaluated at group means

Apêndice 9 Análise Discriminante - Probabilidade

Prior Probabilities for Groups

Cluster Number of Case	Prior	Cases Used in Analysis	
		Unweighted	Weighted
Médio	,250	177	177,000
Alto	,250	26	26,000
Baixo	,250	166	166,000
Super Alto	,250	58	58,000
Total	1,000	427	427,000

Apêndice 10 Análise Discriminante – Mapa territorial

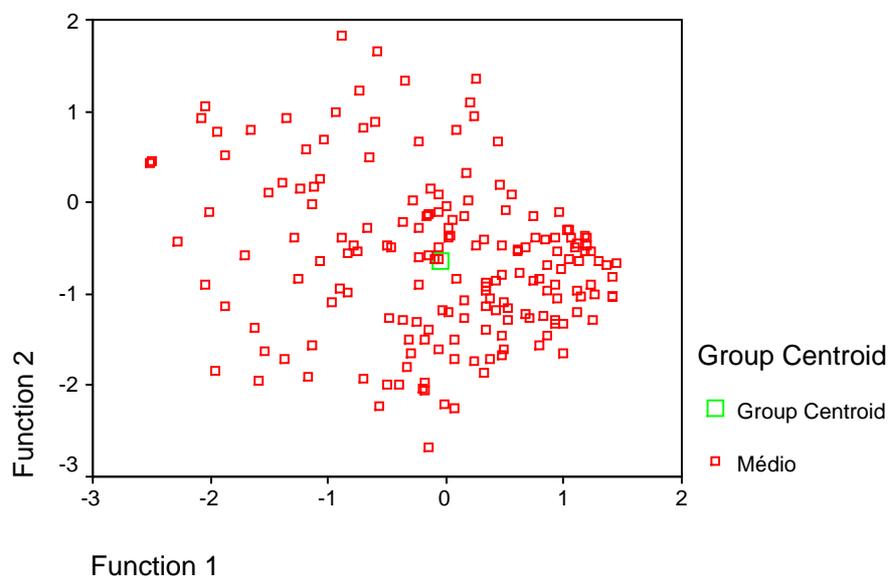


Symbols used in territorial map

Symbol	Group	Label
1	1	Médio
2	2	Alto
3	3	Baixo
4	4	Super Alto
*		Indicates a group centroid

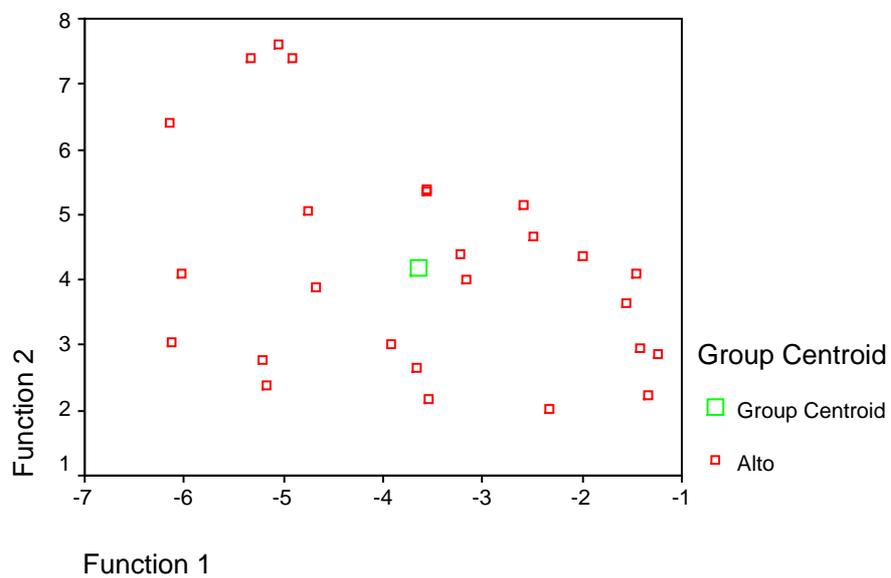
Canonical Discriminant Functions

Cluster Number of Case = Médio



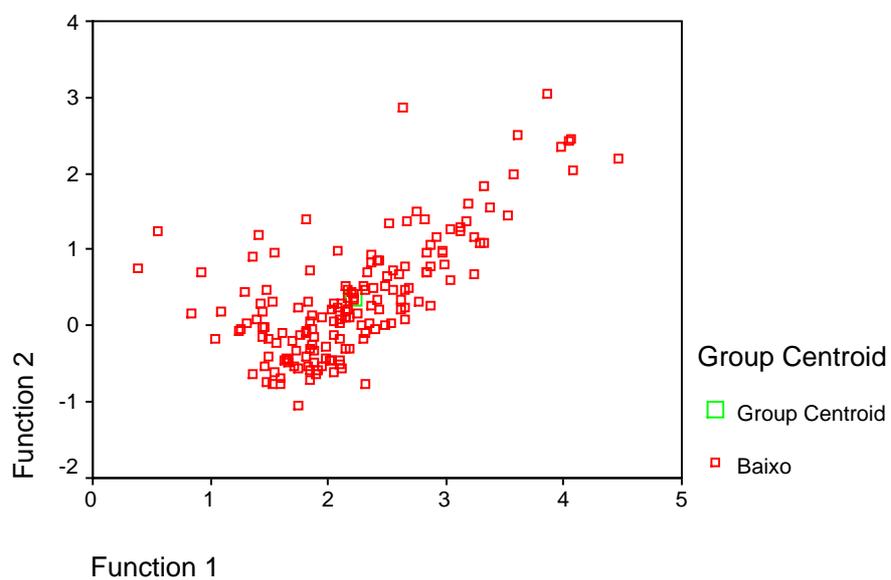
Canonical Discriminant Functions

Cluster Number of Case = Alto



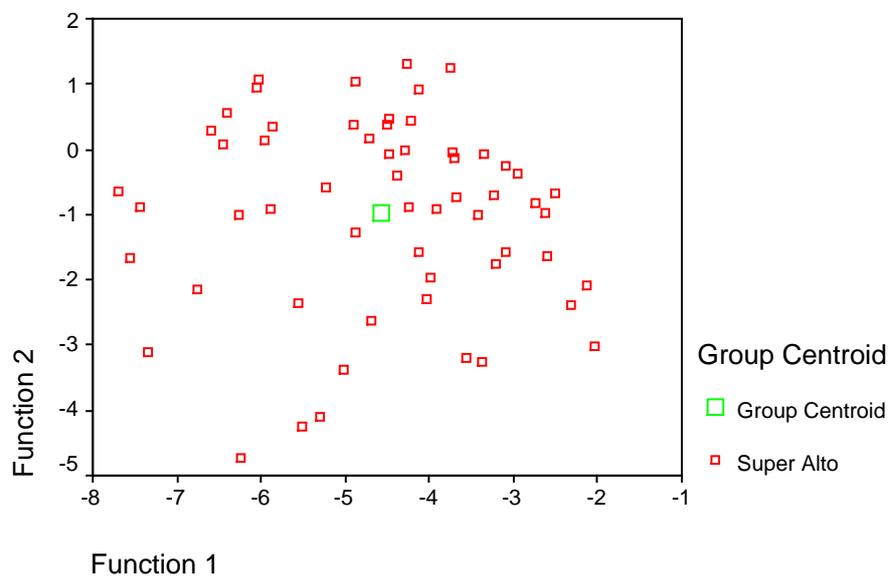
Canonical Discriminant Functions

Cluster Number of Case = Baixo



Canonical Discriminant Functions

Cluster Number of Case = Super Alto



Canonical Discriminant Functions

