

A Influência do Poder Público na Localização Industrial

CARLOS ROBERTO AZZONI*

Introdução

A distribuição espacial das atividades econômicas, notadamente as industriais, revela uma grande concentração em alguns poucos pontos do território. No caso brasileiro, a indústria situa-se, em sua grande maioria, nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, formando o que se pode denominar "triângulo industrial" brasileiro. Internamente a cada um desses estados, assim como nos demais estados que apresentam alguma produção industrial, verifica-se também uma concentração espacial, sempre em torno das suas capitais e áreas próximas.

O autor pertence à FIFE/USP.

* Uma versão sucinta deste trabalho constitui o Capítulo 6 do Relatório **Fatores locais da indústria e o desenvolvimento regional do Estado de São Paulo**, Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Interior, Coordenadoria de Ação Regional, 1981.

Essa concentração tem sido objeto de reflexão e cuidado por parte do Poder Público e dos cientistas voltados para os desdobramentos espaciais dos problemas sociais. Via de regra, o posicionamento a que se chega em face dessa questão é o de que o quadro observado é indesejável. As razões para esse veredicto são encontradas tanto em aspectos de eficiência econômica como de equidade distributiva. Acena-se, por exemplo, com a idéia de que a aglomeração estaria criando deseconomias externas em volume tal que estaria levando a uma alocação ineficiente de recursos junto às grandes metrópoles. Obviamente, essa discussão passa pelo tema de diferenciação entre a avaliação privada e social, assunto este que envolve aspectos fundamentais da teoria econômica. Tanto quanto na discussão teórica, as demandas nesse campo não chegam a resultados concludentes, uma vez que a mensuração necessária nem sempre é possível ou viável. Assim, o estado final é de inconclusão, o que permite a ambas as correntes, isto é, aos que defendem a idéia de que a desconcen-

LOCALIZAÇÃO INDUSTRIAL

tração espacial levaria a um aumento da eficiência econômica e aos que a recriminam, continuarem a defender seus pontos de vista.

O argumento mais forte em favor da desconcentração encontra suporte na área da equidade distributiva. Aqui se parte do reconhecimento de que o que é economicamente eficiente não é necessariamente justo socialmente, o que toca outra vez na diferenciação entre a avaliação privada e a social. A questão da poluição, por exemplo, quando discutida por esse prisma, envolve aspectos como a desejabilidade de mudanças de empresas poluidoras com base no fato de que em outro local afetariam um número menor de pessoas, a despeito de terem aumentados seus custos de produção nessa outra localidade. De outra parte, a existência de desemprego ou de vazios econômicos em algumas áreas do território, ao mesmo tempo em que outras áreas sofrem de problemas de congestionamentos de toda espécie, seria uma razão suficiente para se buscar uma distribuição mais adequada das atividades produtivas no espaço.

Muito já se discutiu a esse respeito, sem, todavia, chegar-se a um resultado razoável, tanto ao nível teórico como ao nível da mensuração empírica, a qual serviria de suporte factual para a discussão teórica. Contudo, ao nível do discurso oficial e mesmo de algumas ações postas em prática, observa-se uma opção clara pela alternativa do julgamento negativo da concentração espacial da economia. Basta observar-se o sem-número de programas e políticas defendidos, programados e implementados para tratar da questão, dos quais o exemplo da Sudene é o mais contundente no Brasil (a esse respeito, ver TOWNROE, 1979 e TOLLEY, 1980).

Assim, a despeito da inconclusividade do debate ao nível abstrato, ações estão sendo tomadas ao nível concreto, buscando alterar o estado existente. Nesse contexto, o setor industrial tem recebido especial atenção das autoridades, pelas suas propriedades de me-

nor grau de enraizamento espacial *vis-à-vis* os demais setores de atividades. De fato, a agricultura apresenta vínculos espaciais (natureza do solo, clima etc.) muito fortes, enquanto que as atividades terciárias ligam-se muito fortemente à localização da demanda, vale dizer, da população e da renda, assumindo, assim, um caráter mais passivo na conformação da distribuição desigual das atividades no espaço. Além do aspecto supra-apontado, a indústria apresenta maiores efeitos multiplicadores, significando isso um maior efeito indutor potencial sobre outras atividades econômicas.

O objeto deste artigo é o questionamento da eficiência de alguns mecanismos aplicados ou aplicáveis para a orientação espacial dos investimentos industriais. Evidentemente, essa é uma questão que permeia e condiciona toda a discussão sobre a adequação e desejabilidade da intervenção governamental sobre o problema. Na hipótese de se comprovar a total ineficiência dos instrumentos disponíveis, parece claro que todo o esforço empregado, implicando, por via de consequência, custos, estaria desautorizado. De outra parte, na medida em que os mecanismos mostrarem-se capazes de efetivamente alterar a atual configuração espacial da economia, cumpre discutir com mais cuidado os efeitos das mudanças que adviriam de sua implementação.

Não se trata aqui de desenvolver uma discussão teórica sobre o tema. Como deve ter ficado claro nos parágrafos precedentes, essa discussão é fundamental e necessária, envolvendo, todavia, complexidades de toda sorte. Aqui, o objetivo é mais restrito: serão buscados subsídios nas experiências de algumas empresas e na opinião de seus executivos a respeito da questão. Assim, o teor deste estudo é eminentemente empírico e seus resultados refletem a experiência de uma amostra de empresas recentemente instaladas no Estado de São Paulo. Não obstante, os resultados revestem-se de considerável utilidade, na medida em que indi-

cam aos tomadores de decisão na esfera do Poder Público os possíveis alcances de suas medidas.

1 Aspectos Metodológicos

Este trabalho está baseado em pesquisa de campo realizada no Estado de São Paulo em 1980, tendo sido visitadas 581 empresas que haviam solicitado à Cetesb — Companhia Estadual de Tecnologia e Saneamento Básico do Estado de São Paulo — licença para instalar novas unidades produtivas entre 1977 e 1979. (Para maiores detalhes, consultar GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1981 e AZZONI, 1982). Entre os vários aspectos abordados pela pesquisa, figuravam algumas questões relativas à influência do Poder Público sobre as decisões de localização, cujas respostas serão estudadas a seguir.

O elemento básico do processo de amostragem foi o cadastro de solicitações para instalação mantido pela Cetesb, englobando 8.022 solicitações entre 1977 e 1979, com um total de 262.450 empregados ligados à produção.

Alguns limites foram impostos a esse universo. Inicialmente optou-se por evitar a consideração de estabelecimentos de porte muito pequeno, decidindo-se considerar apenas aqueles com 10 ou mais empregados. Decidiu-se também levar em consideração apenas estabelecimentos localizados em municípios com um porte industrial considerável⁽¹⁾ Com essas decisões buscou-se evitar casos especiais (como municípios sem tradição industrial) ou excessivamente influenciados por fatores pessoais. Como resultado restaram 1.961 estabelecimentos, com 158.707 empregados ligados à produção.

(1) Padrão Industrial alto, médio alto, e médio segundo classificação estabelecida em *Padrões de localização industrial no Estado de São Paulo*, FIBGE, 1978, trabalho realizado para a Coordenadoria de Ação Regional, Secretaria de Economia e Planejamento, Governo do Estado de São Paulo.

Em termos da posição espacial foram consideradas três faixas de distância (em linha reta) em relação à Capital, quais sejam: até 50 km, de 51 km a 150 km e acima de 150 km. No que se refere a tamanho, três classes foram definidas: de 10 a 40 empregados; de 50 a 99 e 100 ou mais. A tabela 1 apresenta os valores efetivos, amostrados e pesquisados em cada cruzamento dos critérios de posição espacial e tamanho para os 1.961 estabelecimentos que perfazem a população relevante.

Os números efetivos referem-se ao universo de estabelecimentos com 10 ou mais empregados, localizados em municípios industriais. A disponibilidade de recursos para a pesquisa determinou um total amostrado de 600 empresas, que os problemas ocorridos durante o levantamento transformaram em 581 (pesquisadas). Foi introduzido um viés no sentido de tomar mais estabelecimentos no interior, proporcionalmente, assim como no sentido de privilegiar estabelecimentos maiores.

A escolha dos municípios dentro de cada faixa de distância baseou-se na participação do município na respectiva faixa em termos de estabelecimentos. Finalmente, uma vez definido o número de entrevistas a serem realizadas em cada município, a seleção das empresas deu-se de forma aleatória em cada faixa de tamanho, buscando-se, na medida do possível, uma diversificação setorial dentro de cada município. Como esperado, o trabalho de campo apresentou problemas para a realização do plano amostral. Foi feito esforço para contorná-los da melhor maneira possível, sendo que o resultado final não apresenta desvios exagerados em relação àquele plano.

Para efeitos de organização do presente texto, foram considerados quatro tipos distintos de variável, a saber: incentivos, orientação e restrição, distritos industriais e infra-estrutura. Essa classificação tem um caráter meramente formal e por objetivo apenas facilitar a exposição. Evidentemen-

LOCALIZAÇÃO INDUSTRIAL

TABELA 1

ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS "EFETIVOS", "AMOSTRADOS" E "PESQUISADOS" POR CLASSE DE TAMANHO E DE DISTÂNCIA À CAPITAL

Distância a São Paulo		Classe de Tamanho — N.º de Empregados							
		10 a 49		50 a 99		100 e Mais		Total	
		Estab.	%	Estab.	%	Estab.	%	Estab.	%
Até 50 km	Efetivo	1.011	77,8	262	78,7	234	71,1	1.507	76,8
	Amostrado	100	49,0	120	62,8	110	53,7	330	55,0
	Pesquisado	125	55,6	95	62,5	121	59,3	341	58,7
De 51 a 150 km	Efetivo	170	13,1	41	12,3	63	19,1	274	14,0
	Amostrado	55	27,0	41	21,5	63	30,7	159	26,5
	Pesquisado	58	25,8	31	20,4	55	27,0	144	24,8
Mais de 150 km	Efetivo	118	9,1	30	9,0	32	9,7	180	9,2
	Amostrado	49	24,0	30	15,7	32	15,6	111	18,5
	Pesquisado	42	18,7	26	17,1	28	13,7	96	16,5
Total	Efetivo	1.299	100,0	333	100,0	329	100,0	1.961	100,0
	Amostrado	204	100,0	191	100,0	205	100,0	600	100,0
	Pesquisado	225	100,0	152	100,0	204	100,0	581	100,0

Fonte: Cetesb e Pesquisa Direta.

te, cada grupo reúne fatores afins com relação à natureza de sua possível influência. Do ponto de vista geográfico, as variáveis relativas ao grupo "incentivos" são de controle predominantemente municipal, o mesmo acontecendo com "distritos industriais". Já os fatores relativos a "orientação e coerção" e "infra-estrutura" têm maior controle ao nível estadual.

Basicamente, o que se fará aqui é reunir as respostas a questões dispersas pelas várias seções do questionário aplicado, buscando desagregá-las segundo algumas características das empresas. As variáveis utilizadas para esse cruzamento são as seguintes:

1. Tamanho (número de empregados) — os estabelecimentos foram divididos em três classes, segundo o emprego total

planejado na ocasião da instalação, quais sejam: de zero a 79, de 80 a 149 e 150 e mais. No primeiro grupo encontram-se aproximadamente 50% dos estabelecimentos, enquanto que cada um dos demais engloba cerca de 25% deles;

2. Origem da Propriedade — dois grupos foram definidos: nacional e estrangeira. O primeiro engloba empresas totalmente nacionais e aquelas em que o capital estrangeiro é inferior a 50% do capital votante. O segundo grupo congrega empresas de capital totalmente estrangeiro e aquelas em que o capital estrangeiro tem o controle acionário;

3. Área de Mercado — nesse caso, três níveis foram considerados: mercado local, regional e nacional e exterior. Essa variável refere-se à área de mercado do ra-

- mo de atividade da empresa, e não necessariamente ao estabelecimento em si;
4. Tipo de Indústria — dois tipos de estabelecimentos foram considerados: aqueles empreendimentos novos, isto é, sem nenhum vínculo com outro estabelecimento e sem existência anterior em outro local, e os casos de mudanças de local ou de expansão de atividades de unidades localizadas em outros locais.
 5. Grau de Vinculação — foram separadas as firmas independentes das demais. Entre essas, diferenciou-se as matrizes dos membros de companhia ou de grupo de empresas;
 6. Localização — aqui foram consideradas três possibilidades, levando em conta a distância em relação à cidade de São Paulo: área A, compreendida por um raio de 50 km, em linha reta, em torno da Capital; área B, reunindo as fábricas instaladas a distâncias superiores a 50 km e inferiores a 150 km da Capital; e a área C, reunindo as demais localizações, basicamente o Oeste do Estado;
 7. Direção do Movimento — entre as empresas que se caracterizam como expansões em outros locais (instalação de filial ou subsidiária), bem como entre as que mudaram de local, considerou-se a direção do movimento, em três distintas situações: mudanças internas à área A; mudanças partindo da área A e buscando as demais áreas; e mudanças restritas às áreas B e Interior;
 8. Extensão do Movimento — para as mesmas empresas consideradas para a direção do movimento, foi registrada também a extensão desse movimento, também em três níveis: movimentos restritos ao mesmo Município; ao mesmo eixo rodoviário (formados pelas cidades que apresentam maior coesão de seus relacionamentos com os principais eixos rodoviá-

rios que emanam da capital. Para maiores detalhes ver GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, *op. cit.*, p. 39-41) e movimentos que atingiram outros eixos;

9. Localização da Administração Central — para essa variável foram consideradas três possibilidades: área A, Interior e outros estados.

Cumpra-se notar que as três últimas variáveis não se aplicam a todas as empresas pesquisadas. Direção e extensão do movimento referem-se apenas às firmas que se mudaram ou expandiram em outros locais, enquanto que a Localização da Administração Central só se define para filiais ou subsidiárias. Ademais, nem todas as empresas pesquisadas responderam a todas as questões, razão pela qual o número total de empresas em cada cruzamento pode variar.

A seguir serão considerados cada um dos quatro grupos de variáveis.

2. Incentivos

INCENTIVOS EM GERAL

Um primeiro aspecto que interessa analisar é a fruição de incentivos em geral por parte das empresas, o que ser visto na tabela 2. É importante ressaltar que os incentivos ali mencionados são os efetivamente recebidos pelas unidades industriais pesquisadas, e oriundos do Poder Público. Ademais, não se faz menção à sua finalidade, sendo que alguns podem estar relacionados às decisões locacionais das empresas, enquanto outros não.

Constata-se que apenas um quinto dos estabelecimentos investigados pleiteou e recebeu pelo menos um tipo de incentivo ou benefício. Pode-se apurar, também, que esses estabelecimentos respondem por cerca de um quarto do pessoal previsto, sobressaindo-se aqueles cujo tamanho médio encontra-se acima da média observada para o conjunto de empresas. Dentre os tipos de

LOCALIZAÇÃO INDUSTRIAL

TABELA 2
NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS SEGUNDO OS
TIPOS DE INCENTIVOS OU BENEFÍCIOS
RECEBIDOS

Tipo de Incentivo	Estabelecimento	
	N.º	%
Doações de terreno	52	33,12
Isenção de impostos e taxas	44	28,03
Financiamento de instituições estaduais (Badesp, Banespa, Ceesp)	16	10,19
Financiamento de instituições federais (BNDE, Finame e outros)	35	22,30
Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI)	6	3,82
Outros	4	2,54
Subtotal*	157	100,00
Não receberam Incentivos	464	79,86
Total	581	—

Nota:* O subtotal é superior ao número de empresas que receberam incentivos (117), por terem sido computadas as respostas múltiplas.

Fonte: Pesquisa Direta.

incentivos destacam-se, pela freqüência com que foram mencionados, os normalmente concedidos pelos municípios, a saber: doação de terrenos e isenção de impostos e taxas; em seguida figuram os de natureza financeira (financiamentos), concedidos por Instituições de crédito estaduais ou federais, com predominância das últimas.

Na tabela 3 apresenta-se a desagregação das freqüências de empresas que receberam incentivos segundo suas características. Como se pode verificar, existem algumas regularidades interessantes. Via de regra, beneficiam-se mais intensamente dessa prática as empresas: membros de companhia ou filiais, com áreas de mercado mais extensas, de maior porte e localizadas no Interior. Entre as empresas que mudaram, verifica-se que 51% das que deixaram a área A em direção ao Interior receberam algum tipo de

incentivo, sendo igual a 30% para mudanças Interior-Interior e 9% para mudanças internas à área A.

Assim sendo, fica evidenciado que entre as empresas que procuram incentivos, predominam as de grande porte, membros de companhias ou grupos, que produzem para o mercado nacional e que, por isso mesmo, dispõem de maior liberdade para aproveitar as vantagens oferecidas, seja por disporem de maior informação, seja por apresentarem vínculos mais fracos a locais específicos.

INCENTIVOS E ESCOLHA LOCACIONAL

Para um melhor entendimento do processo decisório locacional da empresa, procurou-se saber se foram também considerados outros estados e outras regiões. Para as empresas que responderam afirmativamente, questionou-se se o fato ocorreu em função da oferta de incentivos pelo governo estadual ou pela região correspondentes.

Quanto à consideração de outros estados na decisão locacional, inicialmente, um número muito reduzido de empresas respondeu afirmativamente (menos de 9%, com cerca de 10% dos empregados); resultado semelhante repete-se em todos os cruzamentos das variáveis consideradas, ressaltando-se apenas o maior número de empresas que se mudaram da área A para o Interior (15%) e das que têm a administração central do grupo na área A (16%). Dentre essas empresas, apenas quatro consideram outros estados para localização em decorrência dos incentivos oferecidos.

Já a percentagem das empresas que levaram em conta outras regiões é bem maior, atingindo 22,5% dos estabelecimentos e 34,5% dos empregados, o que representa um porte acima da média. Em termos dos cruzamentos como as características das empresas, nota-se que a consideração de outras regiões para localização é maior para: empresas estrangeiras, que se mudaram ou expandiram, membros de grupo ou compa-

TABELA 3
INCENTIVOS GERAIS SEGUNDO AS CARACTERÍSTICAS DAS EMPRESAS

Discriminação		Não Receberam Incentivo		Receberam Incentivo		Tipo de Incentivo recebido							
						Municipal		Financiam. Estadual		Financiam. Federal		Outros	
		Emp.	%	Emp.	%	Emp.	%	Emp.	%	Emp.	%	Emp.	%
Origem	Nacional	418	(80,4)	139	(19,6)	80	(57,5)	16	(11,5)	35	(25,2)	8	(5,8)
	Estrangeiro	46	(75,4)	18	(24,6)	16	(88,9)	0		0		2	(11,1)
Tipo de Indústria	Nova Mudança ou Expansão	101	(82,8)	33	(17,2)	22	(66,7)	3	(9,1)	7	(21,2)	1	(3,0)
	Independente	349	(82,3)	99	(17,7)	60	(60,1)	12	(12,1)	23	(23,2)	4	(4,0)
Grau de Vinculação	Matriz	84	(75,7)	38	(24,3)	28	(73,7)	2	(5,3)	5	(13,2)	3	(7,9)
	Membro de Grupo	31	(67,4)	20	(32,6)	8	(40,0)	2	(10,0)	7	(35,0)	3	(15,0)
Área de Mercado	Local	136	(92,5)	12	(7,5)	2	(16,7)	3	(25,0)	6	(50,0)	1	(8,3)
	Regional	104	(77,0)	46	(23,0)	30	(65,2)	5	(10,9)	9	(19,6)	2	(4,3)
	Nacional e Exter.	224	(74,9)	99	(25,1)	64	(64,6)	8	(8,1)	20	(20,2)	7	(7,1)
Tamanho	0 - 79 Empregados	238	(84,4)	52	(15,6)	34	(65,4)	5	(9,6)	13	(25,0)	0	
	80-149 Empregados	104	(77,6)	44	(22,4)	23	(52,3)	7	(15,9)	11	(25,0)	3	(6,8)
	150 e + Empregados	122	(73,9)	61	(12,9)	39	(63,9)	4	(6,6)	11	(18,0)	7	(11,5)
Localização	Área A	316	(91,9)	33	(8,1)	9	(27,3)	7	(21,2)	14	(42,4)	3	(9,1)
	Área B	89	(63,1)	74	(36,9)	46	(62,2)	5	(6,8)	16	(21,6)	7	(9,5)
	Interior	59	(61,5)	50	(38,5)	41	(82,0)	4	(8,0)	5	(10,0)	0	
Direção do Movimento	A - A	210	(90,5)	25	(9,5)	5	(20,0)	6	(24,0)	11	(44,0)	3	(12,0)
	A-B+Interior	16	(48,5)	25	(51,5)	17	(68,0)	1	(4,0)	7	(28,0)	0	
Extensão do Movimento	B+Inter-B+Inter.	69	(69,7)	37	(30,3)	27	(73,0)	3	(8,1)	6	(16,2)	1	(2,7)
	Mesmo Município	126	(81,3)	32	(18,7)	20	(62,5)	2	(6,2)	9	(28,1)	1	(3,1)
Movimento	Mesmo Eixo	12	(60,0)	13	(40,0)	7	(53,8)	1	(7,7)	4	(30,8)	1	(7,7)
	Outros Eixos	225	(79,2)	79	(20,8)	47	(59,5)	10	(12,7)	15	(19,0)	7	(8,9)
Administração Central	Área A	74	(73,3)	37	(26,7)	24	(64,9)	1	(2,7)	7	(18,9)	5	(13,5)
	Interior	14	(58,3)	15	(41,7)	8	(53,3)	2	(13,3)	4	(26,7)	1	(6,7)
	Outros Estados	11	(100,0)	0	(0,0)	0		0		0		0	
Todas as Empresas		464	(79,9)	157	(20,1)	96	(61,5)	16	(10,2)	35	(22,3)	10	(6,4)

Nota: As percentagens desta parte da tabela referem-se apenas às empresas que receberam incentivos.

nhia, com área de mercado ampla, de maior porte e localizadas na área B. Entre as firmas que se mudaram ou que se expandiram em outro local, a proporção das que consideraram outras regiões é maior para empresas: que se mudaram da área A para o Interior (70%), para outro eixo (32%) e que mantêm a administração central na área A (40%) ou em outros estados (36%).

O número de firmas que cogitaram outras regiões por causa dos incentivos oferecidos é 31, representando 7 177 empregados, evidenciando tamanho acima da média das que não consideraram outras regiões. Os demais cruzamentos entre variáveis revelam que, nessas firmas, os incentivos sensibilizaram mais as empresas: nacionais, que se mudaram ou expandiram em outro local, independentes, com área de mercado nacional ou externo e localizadas na área A. Entre as empresas que se mudaram ou expandiram em outro local, as que mais consideraram, proporcionalmente, os incentivos são as que se mudaram internamente à área A e as que mudaram de eixo.

Apesar dessa importância dada a incentivos, o valor desses mecanismos de atração, para efetivamente influenciar a escolha final das firmas, não é muito relevante. Basta notar que apenas 5% delas atribuíram importância "grande" ou "decisiva" a esse item; que os incentivos determinaram para somente três empresas a escolha da região e para 15 a escolha do município. Além disso, apenas 32 firmas (5,5% dos estabelecimentos e 7,5% dos empregados) procederam à comparação monetária dos incentivos propostos, o que evidencia a sua pequena importância na decisão locacional, uma vez que eles são descartados apenas com base em uma análise superficial pela maioria das empresas.

SENSIBILIDADE POTENCIAL A INCENTIVOS

Viu-se, no item anterior, a experiência das firmas pesquisadas em relação à escolha do local onde efetivamente ergueram suas fábricas. O levantamento buscou, além disso, investigar qual seria o efeito de incentivos na seguinte situação hipotética: "Depois

TABELA 4
EFICÁCIA POTENCIAL DOS INCENTIVOS SOBRE GASTOS COM INVESTIMENTOS
SEGUNDO AS CARACTERÍSTICAS DAS EMPRESAS

Discriminação	Forma de redução dos gastos com investimentos								Total	
	Redução de Impostos		Regime p/depreciação Financ.		Subsidiado		Outros*Indiferente			
	Nº de Empresas	%	Nº de Empresas	%	Nº de Empresas	%	Nº de Empresas	%		
Origem	Nacional	181	34,81	30	5,77	257	49,42	52	10,00	520
	Estrangeiro	19	31,15	6	9,84	28	45,90	8	13,11	61
Tipo de Indústria	Nova	40	32,79	13	10,66	60	49,18	9	7,38	122
	Mudança ou Expansão	160	34,86	23	5,01	225	49,02	51	11,11	459
Grau de Vinculação	Independente	147	34,67	28	6,60	205	48,35	44	10,38	424
	Matriz	36	32,43	4	3,60	58	52,25	13	11,71	111
Área de Mercado	Membro Cia./Grupo	17	36,96	4	8,70	22	47,83	3	6,52	46
	Local	54	36,73	8	5,44	64	43,54	21	14,29	147
Tamanho	Regional	46	34,07	19	14,07	51	37,78	19	14,07	135
	Nacional e Exterior	100	33,44	9	3,01	170	56,86	20	6,69	299
Localização	0 - 79 Empregados	102	36,17	23	8,16	131	46,45	26	9,22	282
	80 - 149 Empregados	51	38,06	7	5,22	63	47,01	13	9,70	134
	150 e mais Empregados	47	28,48	6	3,64	91	55,15	21	12,73	165
Direção do Movimento	Área A	121	35,17	16	4,65	160	46,51	47	13,66	344
	Área B	48	34,04	5	3,55	79	56,03	9	6,38	141
	Interior	31	32,29	15	15,63	46	47,92	4	4,17	96
Extensão do Movimento	A - A	83	35,78	13	5,60	100	43,10	36	15,52	232
	A - B + C + D	10	30,30	2	6,06	19	57,58	2	6,06	33
Administração Geral	B + C + D - B+C+D	36	36,36	5	5,05	53	53,54	5	5,05	99
	Mesmo Município	56	36,13	8	5,16	74	47,74	17	10,97	155
Movimento	Mesmo Eixo	5	25,00	1	5,00	11	55,00	3	15,00	20
	Outros Eixos	99	34,86	14	4,93	140	49,30	31	10,92	284
Total das Firms	Área A	29	28,71	7	6,93	53	52,48	12	11,88	101
	Interior	12	50,00	0	0,00	12	50,00	0	0,00	24
	Outros Estados	4	36,36	0	0,00	5	45,45	2	18,18	11
Total das Firms		200	34,42	36	6,20	285	49,05	60	10,33	581

Fonte: Pesquisa Direta.

que essa empresa optou por esse local, que tipo de incentivo... teria tido maior possibilidade de fazer com que a empresa se instalasse em outra região?"

Um exame das respostas a esta questão permite observar que 51% das empresas prefeririam incentivos que diminuíssem os gastos com investimento, enquanto 30% prefeririam um incentivo sobre custos operacionais e 19% estariam indiferentes. Regra geral, não há tendências importantes em relação às características dos estabelecimentos; as variações mais notáveis se dão entre "custos operacionais" e "indiferente" ficando "gastos com investimentos" praticamente constante.

Procurou-se, também, identificar as diferentes formas de reduzir gastos com investimentos e custos operacionais. Para os primeiros, foram apresentadas três alternativas: redução de impostos, regime especial para depreciação e financiamento com juros subsidiados, além de "indiferente" e "outros"

Para os custos operacionais, foram apresentados três itens: redução de impostos, subsídios para energia e subsídios para custo de mão-de-obra, além de "outros" e "indiferente" (tabelas 4 e 5).

De modo geral, a forma preferida para redução de gastos operacionais é "redução de impostos" que responde por 47% das preferências das firmas, ao passo que, para a redução de gastos com investimento é "financiamento com juros subsidiados" a preferida por 49% das firmas. Note-se que "redução de impostos" é a segunda forma mais citada para redução dos gastos com investimentos e que "subsídios para custos de mão-de-obra" é a segunda para redução de gastos operacionais. Em termos das duas variáveis mais importantes em cada um dos casos, não parece haver regularidade alguma digna de destaque nos cruzamentos com as características das empresas.

Retornando agora aos aspectos espaciais dos incentivos, cumpre investigar em que medida esses mecanismos apresentariam

TABELA 5
EFICÁCIA POTENCIAL DE INCENTIVOS SOBRE CUSTOS OPERACIONAIS,
SEGUNDO AS CARACTERÍSTICAS DAS EMPRESAS

Discriminação		Forma de Redução dos Gastos Operacionais								
		Red. de Impostos		Subs.p./Energia		Subs.p./Mão-de-Obra		Outros+Indiferente		Total
		Nº de Empr.	%	Nº de Empr.	%	Nº de Empr.	%	Nº de Empr.	%	
Origem	Nacional	247	47,50	49	9,42	149	28,65	75	14,42	520
	Estrangeiro	27	44,26	7	11,48	18	29,51	9	14,75	61
Tipo de	Nova	53	43,44	23	18,85	32	26,23	14	11,48	122
Indústria	Mudança ou Expansão	221	48,15	33	7,19	135	29,41	70	15,25	459
Grau do	Independente	204	48,11	43	10,14	116	27,36	61	14,39	424
	Matriz	51	45,95	9	8,11	35	31,53	16	14,41	111
Vinculação	Membro Cia./Grupo	19	41,30	4	8,70	16	34,78	7	15,22	46
Área de	Local	64	43,54	11	7,48	41	27,89	31	21,09	147
	Regional	67	49,63	16	11,85	31	22,96	21	15,56	135
Mercado	Nacional + Exterior	143	47,83	29	9,70	95	31,77	32	10,70	299
	0 - 79 Empregados	126	44,68	29	10,28	88	31,21	39	13,83	282
Tamanho	80 - 149 Empregados	67	50,00	20	14,93	25	18,66	22	16,42	134
	150 e mais Empregados	81	49,09	7	4,24	54	32,73	23	13,94	165
	Área A	160	46,51	25	7,27	94	27,33	65	18,90	344
Localização	Área B	66	46,81	16	11,35	49	34,75	10	7,09	141
	Áreas C + D	48	50,00	15	15,63	24	25,00	9	9,38	96
Direção do	A - A	113	48,71	13	5,60	60	25,86	46	19,83	232
	A - B+C+D	19	57,58	6	18,18	6	18,18	2	6,06	33
Movimento	B+C+D - B+C+D	51	51,52	4	4,04	37	37,37	7	7,07	99
Extensão do	Mesmo Município	72	46,45	4	2,58	55	35,48	24	15,48	155
	Mesmo Eixo	13	65,00	1	5,00	3	15,00	3	15,00	20
Movimento	Outros Eixos	136	47,89	28	9,86	77	27,11	43	15,14	284
Administração Central	Área A	42	41,58	8	7,92	35	34,65	16	15,84	101
	Interior	10	41,67	3	12,50	9	37,50	2	8,33	24
	Outros Estados	5	45,45	0	0,00	2	18,18	4	36,36	11
Total das firmas		274	47,16	56	9,64	167	28,74	84	14,46	581

Fonte: Pesquisa Direta

alguma eficácia em termos de alterar significativamente as decisões empresariais quanto aos locais onde erigir suas unidades produtivas. Nesse sentido, a tabela 6 é ilustrativa. Nela pode-se analisar a potencialidade dos incentivos na sua forma geográfica mais simples, qual seja, a distância em que a empresa estaria disposta a mudar. Tem-se, em primeiro plano, a análise da afirmação ou alguma eficácia em termos de alteração significativa da disposição de alterar a decisão. Em seguida, avalia-se, para os casos de empresas que se mostraram passíveis de mudança, a extensão possível da alteração. Para tanto são consideradas as seguintes opções: mudança para um município vizinho, para uma outra região ou para outro estado.

A primeira observação a fazer relaciona-se ao tipo de empresa mais sensível à ação dos incentivos. Regra geral estão nessa condição firmas nacionais, novas, independentes, com áreas de mercado restritas, de porte médio e grande (em termos de número de empregados), localizadas na área A,

que se mudaram no âmbito da área A para locais situados no mesmo eixo rodoviário, e com administração central situada na área A ou em outros estados. Deve-se ressaltar, todavia, que as diferenças observadas nas frequências são muito pequenas, sendo praticamente desprezíveis.

Outro ponto importante a notar é o concernente à amplitude em geral das mudanças potenciais. Cerca de metade das empresas que responderam afirmativamente consentiu em mudar para um município vizinho apenas, enquanto cerca de 30 a 35% das firmas considerariam alterar suas decisões em favor de uma outra região. A hipótese de buscar outro estado receberia muito pouca atenção, exceto por membros de grupos de empresas, que parecem ser mais sensíveis à influência dos atrativos.

Quanto à diferenciação entre os diversos itens de incentivos, os resultados indicam que doação de terrenos parece ser mais importante do que isenção de impostos e taxas municipais. Evidentemente, a doação

LOCALIZAÇÃO INDUSTRIAL

TABELA 6
EFICÁCIA POTENCIAL DOS INCENTIVOS EM GERAL PARA ALTERAR A
LOCALIZAÇÃO DAS EMPRESAS

Discriminação		Mudaria de Decisão		Mudaria a localização para		
				Município vizinho	Outra Região	Outro Estado
		Emp. %	Emp. %	Emp. %	Emp. %	Emp. %
Origem	Nacional	82 (15,8)	438 (14,2)	228 (52,0)	142 (32,4)	68 (15,5)
	Estrangeiro	12 (19,7)	49 (20,3)	22 (44,9)	19 (38,8)	8 (16,3)
Tipo de Indústria	Nova	15 (12,3)	107 (87,7)	45 (42,1)	47 (43,9)	15 (14,0)
	Mudança ou Expansão	79 (17,2)	380 (82,8)	205 (53,9)	114 (30,0)	61 (16,0)
Grau de Vinculação	Independente	61 (14,4)	363 (85,6)	190 (52,3)	120 (33,1)	53 (14,6)
	Mãtriz	25 (22,5)	86 (77,5)	46 (53,5)	27 (31,4)	13 (15,1)
	Membro de Grupo	8 (17,4)	38 (82,6)	14 (36,8)	14 (36,8)	10 (26,3)
Área de Mercado	Local	20 (13,6)	127 (86,4)	71 (55,9)	39 (30,7)	17 (13,4)
	Regional	19 (14,1)	116 (85,9)	54 (46,5)	43 (37,1)	19 (16,4)
	Nacional + Exterior	55 (18,4)	244 (81,6)	125 (51,2)	79 (32,4)	40 (16,4)
Tamanho	0 - 79 Empregados	55 (19,5)	227 (80,5)	134 (59,0)	61 (26,9)	32 (14,1)
	80 - 149 Empregados	22 (16,4)	112 (83,6)	48 (42,9)	44 (39,3)	20 (17,9)
	150 e mais Empregados	17 (10,3)	148 (89,7)	68 (45,9)	56 (37,8)	24 (16,2)
Localização	Área A	39 (11,3)	305 (88,7)	166 (54,4)	98 (32,1)	41 (13,4)
	Área B	33 (23,4)	108 (76,6)	55 (50,9)	32 (29,6)	21 (19,4)
	Interior	22 (22,9)	74 (77,1)	29 (39,2)	31 (41,9)	14 (18,9)
Direção de Movimento	A - A	24 (10,3)	208 (89,7)	120 (57,7)	63 (30,3)	25 (12,0)
	A - Interior	6 (18,2)	27 (81,8)	12 (44,4)	10 (37,0)	5 (18,5)
	Interior - Interior	30 (30,3)	69 (69,7)	42 (60,9)	17 (24,6)	10 (14,5)
Extensão do Movimento	Mesmo Município	40 (25,8)	115 (74,2)	63 (54,8)	37 (32,2)	15 (13,0)
	Mesmo Eixo	2 (10,0)	18 (90,0)	12 (66,7)	4 (22,2)	2 (11,1)
	Outros Eixos	37 (13,0)	247 (87,0)	130 (52,6)	73 (29,5)	44 (17,8)
Administração Central	A	19 (18,3)	82 (81,2)	38 (46,3)	27 (32,9)	17 (20,7)
	Interior	6 (33,3)	16 (60,7)	7 (43,7)	6 (37,5)	3 (18,7)
	Outros Estados	2 (18,2)	9 (81,8)	5 (55,6)	2 (22,2)	2 (22,2)
Todas as empresas		94 (16,2)	487 (83,8)	250 (51,3)	161 (33,1)	76 (15,6)

Nota: * As percentagens desta parte da tabela referem-se apenas às empresas que estariam dispostas a mudar sua localização em função dos incentivos.
Fonte: Pesquisa direta

de terreno juntamente com fornecimento de galpão é preferível também à isenção de impostos e taxas. Note-se que esse resultado é compatível com a preferência já manifestada por incentivos que reduzem gastos com investimentos, o que pode refletir uma incerteza com relação à manutenção dos favores no futuro.

A luz desses resultados, parece ficar claro que a influência locacional dos incentivos configura-se limitada. Ainda que em forma hipotética, as firmas pesquisadas não evidenciaram possibilidades de se alterar significativamente o atual quadro da distribuição espacial dos investimentos industriais no Estado através de uma política de incentivos. Quando muito, se estaria alterando as decisões em níveis muito restritos do território, o que, do ponto de vista macrolocacional, não implica alterações importantes na situação. É interessante ressaltar, ainda, que as firmas de maior "porte" que, como se viu, são aquelas que, em geral, mais se beneficiam de incentivos, são também aquelas que menos se apresentam dispostas a alterar suas decisões em troca desses favores.

Parece, pois, que um programa de incentivos viria a ser internalizado por empresas grandes, que por eles demandariam após terem tomado suas decisões. Evidentemente, isso configuraria um total desperdício dos fundos empregados no programa. É claro que esses resultados referem-se a empresas "em geral" havendo casos em que o mecanismo poderia ser válido.

Essa conclusão, a que aliás já chegamos em outro estudo (AZZONI, 1981), tem interesse muito grande para as administrações municipais, que são as que mais estariam afetadas pelos altos gastos envolvidos e que parecem muito acreditar na eficácia dos mecanismos. É interessante que a prática, uma vez adotada por uma série de cidades, coloca aquelas que não a adotaram quase que na obrigação de fazê-lo, sob pena de perder alguns investimentos adicionais para seus vizinhos. De qualquer forma, não deixa de ser uma má alocação dos recursos locais, numa simples transferência para empresas que não precisariam deles, na sua maioria.

TABELA 7

AVALIAÇÃO DOS EMPRESÁRIOS SOBRE A LOCALIZAÇÃO EM DISTRITOS INDUSTRIAIS

A localização em Distrito Industrial responde por algumas das dificuldades enfrentadas pela empresa?	Primeiros Meses de Produção		Produção Normal	
	Estabelecimentos		Estabelecimentos	
	N.º	%	N.º	%
Sim	9	10,00	13	14,44
Não	81	90,00	77	85,56
Total	90	100,00	90	100,00

Fonte: Pesquisa Direta

3. Distritos Industriais

Sob este título, são reunidas as opiniões das firmas a respeito da localização em distritos industriais. Coletaram-se opiniões de empresas localizadas e não-localizadas em distritos industriais. Esse assunto reveste-se de importância, uma vez que a montagem e organização desses distritos têm sido enfatizadas pelas administrações municipais paulistas. Evidentemente, o instrumento tem uma outra função, além de ser um atrativo locacional, ou seja, serve para ordenar a instalação de indústrias dentro do território municipal.

A importância dessas áreas como fator locacional para a escolha da região foi apontada como sendo "grande" ou "decisiva" por 18% das empresas, enquanto 2% (cinco empresas, com tamanho médio de 126 empregados) tiveram sua localização determinada pela existência de distritos industriais. Quanto à escolha do município, cerca de 20% das empresas (112) atribuíram importância "grande" ou "decisiva" à existência de distrito industrial, sendo que esse fator foi individualmente responsável pela definição da localização de 15 empresas (2,6% dos estabelecimentos e 1,9% dos empregados, indicando tamanho abaixo da média).

Analisando os possíveis problemas que a localização em distrito industrial possa ter

sobre a operação da empresa, constata-se que apenas nove empresas (10% do total das empresas localizadas em distritos industriais) mencionaram como causa de alguns problemas nos primeiros meses de operação a localização nessas áreas. Esse número alcança 13 empresas no período de produção normal. Entre os problemas citados, há uma variedade muito grande, com aspectos muito específicos de cada estabelecimento. Esse fato contribui para a impressão de que distritos industriais não têm influência negativa significativa sobre a performance das empresas (tabela 7).

Além disso, cabe considerar a expectativa que as empresas não-localizadas em distritos industriais têm a respeito da localização nessas áreas. Das 360 empresas que responderam à pergunta: "Teriam sido menores as dificuldades que a empresa enfrenta caso ela se tivesse instalado em um distrito industrial?", somente 66 delas (representando 18% dos estabelecimentos não-localizados em distritos industriais) o fizeram afirmativamente (tabela 8).

A consideração conjunta de todas essas informações parece sugerir que a importância locacional dos distritos industriais é em geral pequena, sendo relativamente mais importante para firmas de porte pequeno.

TABELA 8

OPINIÃO DE EMPRESÁRIOS NÃO-LOCALIZADOS EM DISTRITOS INDUSTRIAIS SOBRE A LOCALIZAÇÃO NESSAS ÁREAS

Dificuldades teriam sido menores?	Estabelecimentos		Empregados	
	N.º	%	N.º	%
Sim	66	18,33	10.555	19,57
Não	294	81,67	43.368	80,43
Total	360	100,00	53.923	100,00

Fonte: Pesquisa Direta.

4. Infra-Estrutura

Neste item, são considerados os aspectos relacionados com infra-estrutura pública, tais como: fornecimento de água, energia, acesso etc. A informação aqui contida refere-se tanto à opinião dos empresários sobre a importância locacional dos vários fatores, como à existência de problemas a eles relacionados após a instalação das empresas. Aspectos dos resultados constam da tabela 9.

ACESSO

Verificou-se que o acesso rodoviário foi considerado de importância "grande" ou "decisiva" por 64% das empresas pesquisadas (375), tendo sido, individualmente, o determinante da localização de apenas três estabelecimentos (com tamanho médio de 87 empregados). Por outro lado, o acesso ferroviário aparece como importante para apenas 5% das firmas.

Pode-se observar, também, que apenas 76 empresas reportaram-se a problemas de acesso, a maioria delas apontando a falta de pavimentação como principal obstáculo. Os cruzamentos dos problemas de acesso com as características das empresas não indicam qualquer regularidade relevante.

TABELA 9

ASPECTOS LIGADOS A INFRA-ESTRUTURA

Tipo de Serviço	N.º de Empresas que apontaram Problemas
Acesso	76 (13,1%)
Falta de pavimentação	53
Difícil conexão	5
Difícil acesso à fábrica	10
Outros	8
Água	153 (26,3%)
Rede inexistente ou insuficiente	140
Água não-potável	7
Outros	6
Eletricidade	57 (9,8%)
Demora na provisão	21
Interrupção	8
Quedas de voltagem	5
Insuficiência de fornecimento	15
Outros	8
Telefone	134 (23,1%)
Demora na provisão	52
Rede insuficiente	69
Problemas com transferência	9
Outros	4
Outros Serviços Públicos	57 (9,8%)
Problemas com esgoto	33
Falta de telex	7
Problemas com segurança	3
Problemas com transporte	4
Outros	10

Fonte: Pesquisa Direta.

ÁGUA

A disponibilidade de água para uso industrial foi citada como fator de importância "grande" ou "decisiva" por 23% dos entrevistados (134), tendo determinado individualmente a localização de apenas dois estabelecimentos.

No período de operação, esse fator apresentou problemas para 153 firmas (26% dos estabelecimentos e 28% dos empregados), com tamanho ligeiramente acima da média. A maioria menciona a "rede inexistente ou inadequada" como sendo o principal problema. Cabe ressaltar que esse problema foi mais acentuado no Interior, no caso dos estabelecimentos localizados na área B e daqueles que se mudaram da área A para o Interior.

ENERGIA ELÉTRICA

Observou-se que a "disponibilidade e continuidade no fornecimento de energia elétrica" teve importância "grande" ou "decisiva" para 49% das decisões locais, e que esse fator determinou, individualmente, a localização de apenas dois estabelecimentos.

Analisando-se os problemas com energia elétrica enfrentados pelos estabelecimentos, na fase de operação, vê-se que apenas 57 empresas, representando 10% dos estabelecimentos, apontaram problemas com esse item, dos quais os mais citados foram a "demora na provisão" e a "insuficiência de fornecimento". O tipo de problema acusado em relação à energia elétrica parece não ter qualquer relação com as características dos estabelecimentos.

TELEFONE

Um total de 134 empresas reportaram-se a problemas com telefone, representando 23% dos estabelecimentos pesquisados. Os problemas mais apontados são "demora na provisão" e "insuficiência da rede". A maior parte das reclamações partiu de empresas

estrangeiras, provavelmente como reflexo da diferença de qualidade do serviço com relação ao país de origem. Por outro lado, essa frequência é menor no caso de empresas membros de grupo ou companhia, de grande porte e localizadas no Interior.

OUTROS

Além dos fatores anteriormente considerados, coube às empresas apontar "outros", que constituíram problema na fase de implantação do estabelecimento. O número de empresas que mencionaram problemas com esses itens é pequeno (57), estando entre os problemas mais citados aqueles relativos a esgoto e telex.

INFRA-ESTRUTURA E DECISÃO LOCACIONAL

Os resultados acima apontados evidenciam que, em geral, a infra-estrutura assume grande importância na escolha da localização de um estabelecimento industrial. Contudo, esse fator é muito raramente o determinante da escolha locacional. Uma explicação para isso pode ser o fato de que a infra-estrutura é relativamente abundante nos municípios pesquisados, haja vista o pequeno número de empresas que indicam problemas relacionados a esse fator.

Ainda que a hipótese acima não seja válida os resultados mostram claramente que os aspectos relacionados com infra-estrutura são de grande importância e atuam como pré-condição para localização de indústria, embora não cheguem a ser decisivos nas decisões locais.

5. Orientação e Restrição

Sob este título são considerados todos os aspectos ligados à possível orientação recebida do Poder Público, bem como a pressões exercidas no sentido de que as restrições sejam atendidas. A tabela 10 reúne os principais resultados.

LOCALIZAÇÃO INDUSTRIAL

No que se refere à questão: "Foi feito algum tipo de consulta a instituições oficiais de desenvolvimento. com o fim de obter algum tipo de orientação sobre a escolha do local para a empresa?" apenas 61 empresas (10,5%) responderam afirmativamente, destacando-se aquelas com as seguintes características: membro de grupo ou companhia, com grande porte, que se mudaram da área A para o Interior e que têm administração central de companhia no Interior (tabela 10).

TABELA 10

CONSULTAS A INSTITUIÇÕES OFICIAIS DE DESENVOLVIMENTO SEGUNDO O TIPO DE ENTIDADE CONSULTADA

Tipo de Entidade	N.º de Estabelecimentos
Administração Local	14
Administração Estadual	30
Órgão Financeiro	12
Soma	56 (10,5%)
Não foi feita consulta	520 (89,5%)

Fonte: Pesquisa Direta

Excetuando-se esta última característica (de resto, influenciada pela pequena frequência de estabelecimentos nessa condição), as empresas que mais recorreram à informação são aquelas que se poderiam definir como "grandes" repetindo o resultado alcançado com respeito à orientação de incentivos.

Para análise das imposições do Poder Público, são considerados os problemas enfrentados com obtenção de licenças para instalação e funcionamento. Observa-se, inicialmente, que 117 empresas tiveram problema (20% dos estabelecimentos e 14% dos empregados, o que denota um tamanho abaixo da média). Entre essas, 77% enfrentaram dificuldades com órgãos estaduais (Cetesb, Emplasa etc.), 16% com órgãos municipais e 7% com "outros" Em termos das caracte-

rísticas consideradas, parece não haver regularidades importantes a ressaltar (tabela 11).

TABELA 11

PROBLEMAS ENCONTRADOS COM RESPEITO A OBTENÇÃO DE LICENÇAS

Empresa encontrou problemas	N.º de Estabelecimentos
Órgãos Estaduais	90
Órgãos Municipais	19
Outros	8
Soma	117 (20,1%)
Não encontrou problemas	464 (79,9%)

Fonte: Pesquisa Direta

A análise da importância dos fatores locacionais revela que apenas 7% dos empresários atribuíram importância "grande" ou "decisiva" ao item "orientação ou exigência de órgãos oficiais" para escolha da região, um quarto dos quais (10) tiveram a escolha determinada por esse fator individualmente. Já "colaboração das autoridades municipais" foi considerada como tendo importância "grande" ou "decisiva" para a escolha do município por 11% das empresas (62), sendo individualmente determinante da escolha de seis firmas.

Quanto à decisão de mudar de local, "desapropriação" teve importância "grande" ou "decisiva" para 4% das empresas e "controle de poluição", para 13%. Além disso, "zoneamento e influências de prefeitura" foi assim também considerada por 5% das firmas que se mudaram ou expandiram em outro local.

Finalmente, cabe considerar se o Poder Público influi de alguma forma na duração do período de escolha da localização. Os dados obtidos revelam que apenas 41 empresas responderam afirmativamente, representando 7% dos estabelecimentos e 2,7% dos empregados, o que evidentemente indica um

porte bem pequeno em relação às demais empresas. Mais da metade dessas empresas teve sua escolha atrasada por influência de controle de poluição e 22% delas por efeito da "burocracia" (tabela 12).

TABELA 12

INFLUÊNCIA DO PODER PÚBLICO SOBRE A DURAÇÃO DO PROCESSO DE ESCOLHA

Forma de influência	N.º de Estabelecimentos
Órgãos Controladores de Poluição	23
Órgãos Financiadores	2
Burocracia	9
Outros	7
Soma	41 (7,1%)
Não houve influência	540 (92,9%)

Fonte: Pesquisa Direta.

As empresas proporcionalmente menos afetadas foram aquelas com as seguintes características: grande porte, localizadas na área B e que se mudaram da área A para o Interior, ao mesmo tempo em que merece destaque o substancial número de empresas novas afetadas (15%).

Conclusões

Este trabalho colocou em discussão a questão da eficácia do Poder Público na orientação dos investimentos industriais pelo território. O material utilizado foram as respostas de 581 empresários a respeito de aspectos relacionados com o papel do Poder Público sobre as decisões de localizar suas unidades produtivas. Com base na análise dessa amostra de empresas, todas elas do setor industrial paulista, foi possível evidenciar uma série de resultados, os quais foram apresentados nas diversas seções des-

te estudo. Neste ponto, essas conclusões serão resumidas, obedecendo à separação dos fatores entre os quatro grupos citados.

Quanto à eficácia dos incentivos oferecidos pelas várias esferas de governo, notou-se que os mesmos exercem pouca influência sobre as decisões locacionais das empresas. Aqueles oferecidos pelos governos municipais configuram-se notadamente ineficazes, a não ser para eventualmente alterar a localização para pontos situados muito próximos de fronteiras entre municípios. Interessante foi notar que as empresas que mais usufruem incentivos em geral são as que menos seriam afetadas, especialmente falando, pelos mesmos. Isso posto, parece configurar-se não só a ineficácia, como também a indesejabilidade dos incentivos como instrumentos para orientar a distribuição espacial dos investimentos industriais.

O mesmo tipo de conclusão pode ser levantado a respeito do papel locacional que desempenhariam distritos industriais. Tanto a experiência que empresários cujas empresas estão instaladas em distritos, como a opinião de outros cujas empresas não estão instaladas em áreas desse tipo, têm a respeito da localização em tais locais parecem indicar a pequena importância desse mecanismo para o fim de atrair indústrias. Evidentemente, essa constatação não coloca em jogo o papel dos distritos industriais como instrumento de zoneamento ao nível local objetivando uma melhor ordenação das atividades dentro das cidades.

Os resultados encontrados quanto ao papel da infra-estrutura indicam que os fatores desse grupo não assumem papéis determinantes nas decisões locacionais, em geral, embora desempenhem papel de importância considerável. Tais fatores configuram o que se poderia chamar de "condições necessárias" para a localização. Tratando-se do Estado de São Paulo, esse resultado pode estar espelhando a razoável dotação de infra-estrutura nas suas diversas regiões.

LOCALIZAÇÃO INDUSTRIAL

Finalmente, quanto ao papel do Poder Público nas suas atividades de orientação e coerção, nota-se que a última mostrou-se muito mais eficiente do que a primeira. Poucas empresas procuraram orientação para a escolha de suas unidades produtivas, o que pode, inclusive, ser um reflexo ou um indicador da ausência de órgãos com esse mister.

Por outro lado, a exigência de licenças e a obrigatoriedade de cumprimento de outros requisitos mostraram-se mais influentes sobre os vários aspectos das decisões locacionais. Essa evidência, ao mesmo tempo em que coloca os mecanismos restritivos como os mais eficazes, aconselha maior parcimônia na sua aplicação, e um melhor estudo de suas conseqüências.

Alguns pontos merecem ser abordados nesta altura, objetivando qualificar as conclusões aqui representadas. Em primeiro lugar, deve-se ter em mente que a base factual é composta de opiniões de empresários de uma amostra específica, ainda que de tamanho considerável. Além disso, tratou-se apenas dos instrumentos e programas existentes e do conhecimento dos empresários. A não ser em uma passagem específica, sempre foi feita referência a instrumentos em uso ou já usados no passado.

Outro ponto importante é a intensidade do uso dos instrumentos, aspecto esse não abordado. É evidente que a simples citação de existência ou não de um serviço, ou de um incentivo, não alcança toda a dimensão da questão. Se se trata de redução de im-

postos, por exemplo, há que saber o grau dessa redução. Esse aspecto não foi abordado explicitamente neste estudo mas merece ser levado em conta na consideração das conclusões.

Todas as empresas estudadas escolheram o Estado de São Paulo para sua localização, ainda que algumas tenham cogitado localização fora desse Estado. Dessa forma, as opiniões exaladas por seus administradores estão, necessariamente, refletindo as condições locacionais relativas dos diversos pontos de seu território. Se, por um lado, isso pode ser considerado uma falha, por refletir uma experiência específica, por outro, vale lembrar que nesse Estado está localizada cerca da metade da indústria brasileira. Outro aspecto relacionado com esse problema é a falta de registro das opiniões de empresários que escolheram outros estados em detrimento de São Paulo. Sem dúvida, seria interessante conhecer as razões pelas quais, por exemplo, algumas firmas deixaram São Paulo em busca de outros locais. Infelizmente, não foi possível abordar esse aspecto da questão.

Para finalizar, resta enfatizar que a evidência apresentada neste trabalho deve ser entendida como um indicador apenas, pelas qualificações já levantadas. Não se deve entender desses resultados que a localização industrial está totalmente imune à influência do Estado. Deve-se, antes, considerá-los como um alerta para que não se empreguem recursos em programas ineficazes e para que se medite sobre a existência e as conseqüências de mecanismos alternativos.

Referências Bibliográficas

AZZONI, C.R. *Incentivos municipais e localização industrial no Estado de São Paulo*. São Paulo, IPE/USP, 1981. (Ensaio Econômico, 6).

———. *Teoria da localização: uma análise crítica*. São Paulo, IPE/USP, 1982. (Ensaio Econômico, 19).

FIBGE. *Padrões de localização industrial no Estado de São Paulo*. Trabalho realizado para a Coordenadoria de Ação Regional, Governo do Estado de São Paulo, 1978.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Fatores locacionais da indústria e o*

desenvolvimento regional no Estado de São Paulo. Secretaria do Interior, Coordenadoria de Ação Regional, 1981.

TOLLEY, G. Design of incentives for spatial intervention in developing countries. São Paulo, II Seminário de Econo-

mia Regional e Urbana. FIPE/IPEA/BIDE, 1980. (mimeo).

TONWROE, P. M. *Employment decentralisation: policy instruments for large cities in less developed countries.* *Progress in Planning*. vol. 10, Part 2.