

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

PROCESSO DECISÓRIO E GESTÃO
NO SETOR PÚBLICO

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO LOCAL

PROFESSORA ORIENTADORA: REGINA SÍLVIA PACHECO

ALUNA BOLSISTA: FABIOLA BEATRIZ LEITE MARRA

INTRODUÇÃO

A Pesquisa aqui desenvolvida foi dividida em duas partes:

A primeira, um estudo que generalizou as novas formas de atuação do poder público em relação à iniciativa privada.

Na segunda fase, houve a preocupação de se fazer um estudo de caso. Foi escolhido o município de Santo André, por possuir formas de atuação inovadoras e por ser de fácil acesso.

Através de material bibliográfico e entrevistas a órgãos públicos, entidades e empresas locais, pode-se perceber os vários aspectos da política econômica de Santo André.

O COMPORTAMENTO ECONÔMICO RECENTE NO ABC

O dinamismo do setor industrial no ABC estimulado pela extraordinária performance das montadoras nos anos 60 e 70 é fato de domínio público. Como consequência, o setor público local possuía, à época, arrecadação que possibilitava às prefeituras da região intervenções de porte em obras de elevado vulto.

Nos anos "dourados" da década do "milagre" econômico havia o consenso de que a região fosse, predominantemente, de base industrial. E os dados do Censo Econômico do IBGE confirmam este "feeling". No ano de 1970 existiam 2.255 indústrias no ABC e, em 1975 esse número saltava para 3.468 indústrias, com uma taxa de expansão de 53,79%.

Por outro lado, o IBGE registrou em 1970 a existência de 5.976 estabelecimentos comerciais no ABC; e para 1975 contabilizou 6.327 uniddes comerciais, apontando, assim, uma taxa de crescimento de apenas 5,87%, bem inferior à verificada no setor industrial.

Entretanto, o crescimento explosivo da região metropolitana de São Paulo fez com que, à época, o governo central viesse a tomar medidas para que a região não atingisse uma situação de ingovernabilidade, com todas as deseconomias das grandes concentrações urbanas. Foram então implementadas políticas visando a desconcentração industrial, direcionando dessa forma, principalmente para o interior do Estado de São Paulo os investimentos federais - geradores de significativos impactos multiplicadores. Como consequência, assistiu-se um acelerado crescimento industrial nas regiões de Campinas, São José dos Campos e Santos/Cubatão.

Observa-se, portanto, que os fatos novos, em termos de investimentos indutores, se deram fora da região. Eram elementos de "atração" externa que iriam juntar-se evidentemente a outros de importância secundária como isenções de impostos municipais.

O surgimento da crise do petróleo, também em meados dos anos 70, deu origem a outra "onda" expansionista de empreendimentos industriais no interior de São Paulo - com a opção pela União de exploração de energia alternativa ao petróleo. E, então, observa-se, no início dos anos 80, o surgimento de um vigoroso programa do Álcool - Proálcool, com impactos positivos indiscutíveis para a economia interiorana, sobretudo nas regiões de Campinas e Ribeirão Preto.

Não obstante, essa mesma crise do petróleo propiciou todo um processo de transformações urbanísticas, na medida em que anteriormente se limitavam a serem apenas locais de trabalho, passassem a atrair a classe média, criando um mercado consumidor em potencial para os empreendimentos comerciais e prestadores de serviço.

Assim, o crescimento do setor industrial entre 1975 e 1980, apresenta uma taxa de crescimento de apenas 11,39%, segundo o censo econômico do IBGE, no número de estabelecimentos, enquanto o setor comercial, no mesmo período, e segundo a mesma fonte, cresceu 26,32%.

No período seguinte, entre 1980 e 1985, o setor industrial manteve-se praticamente estável no ABC, apresentando um ligeiro declínio de 1,01%, enquanto o comércio cresceu 18,58%.

Obviamente, esse "trade-off" com o interior deu margem a imaginar-se uma mudança de vocação e o fenômeno da "terceirização" passou a ficar em voga, e começaram a ser listados diversos fatores de "expulsão" das indústrias na região, a saber: agressividade sindical, custo do IPTU, preço do m², inexistência de áreas apropriadas, etc. Não que tais fatores sejam irrelevantes, porém, sem dúvida, os fatores de "atração" no interior parecem ter sido mais decisivos.

Acrescente-se a esse panorama o agravante da crise econômica que apresenta maiores consequências sobre a indústria mais madura do ABC, do que sobre a indústria do interior - a essa altura já incorporando segmentos produtores de "commodities" como frango, agro-indústria do suco da laranja, etc. e teremos o fenômeno verificado como desdobramento a redução no nível de emprego industrial, para a região de Santo André. Tem-se aí o cenário propício a imaginar-se um quadro de evasão industrial, quando, o que ocorre, na verdade, é que o interior absorve a maioria dos novos investimentos, mas sem que isso represente desativações significativas nas plantas do ABC.

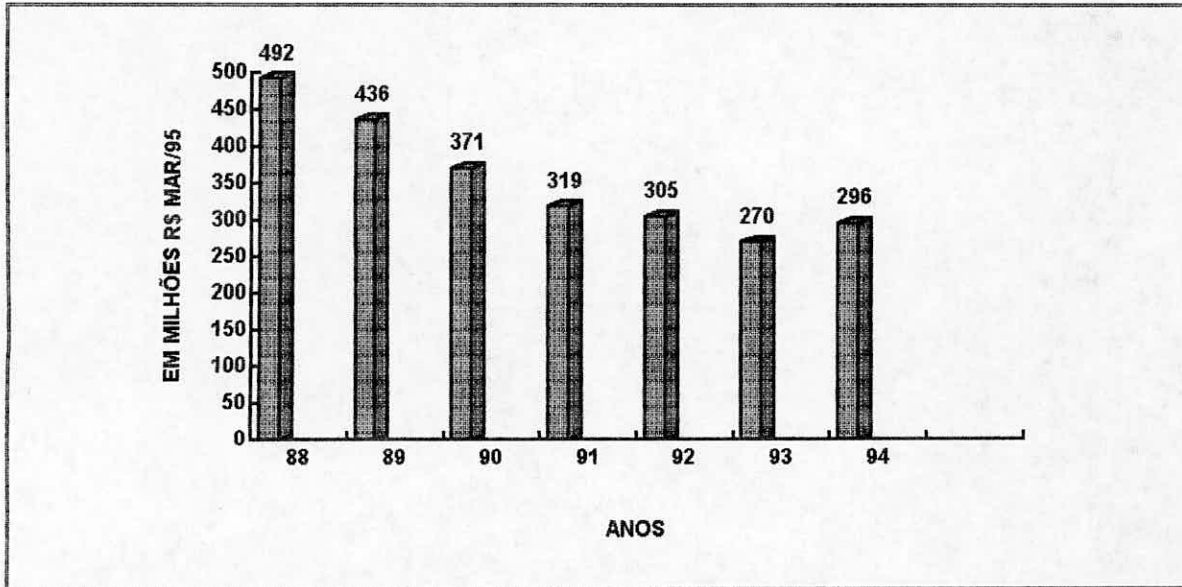
Para ilustrar a situação que acabamos de descrever podemos verificar nos gráficos seguintes a queda no índice de transferência do ICMS para Santo André, a partir de 1975, e a troca de posições entre o ABC e o interior industrializado na partilha do ICMS arrecadado no Estado. Chamando atenção para o fato de que o ABC não perde para o interior significativos contingentes populacionais, ao contrário, sobre o poder público local são apresentadas demandas sociais crescentes, apesar da queda de arrecadação decorrente do processo, o quadro mostra-se dramático.

**EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO DE SANTO ANDRÉ
NO PRODUTO DO ICMS DISTRIBUÍDO AOS MUNICÍPIOS DO
ESTADO DE SÃO PAULO**

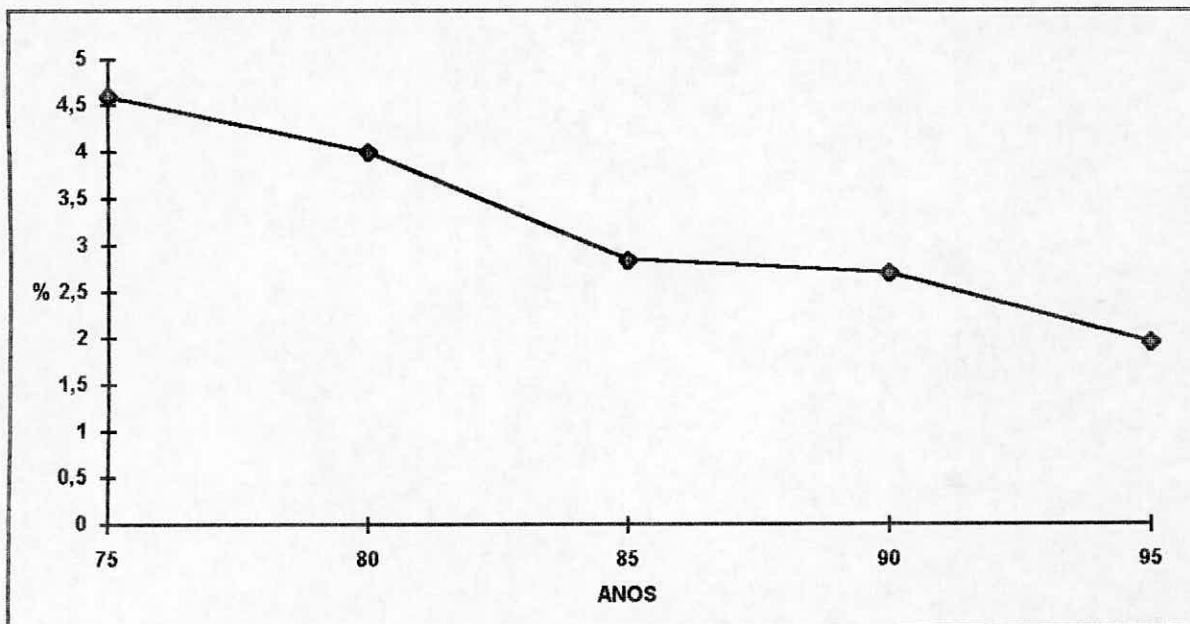
| ANOS | ÍNDICES |
|------|----------|
| 75 | 4.603638 |
| 76 | 4.714641 |
| 77 | 4.707000 |
| 78 | 4.619411 |
| 79 | 4.657491 |
| 80 | 4.163136 |
| 81 | 3.773426 |
| 82 | 3.154025 |
| 83 | 3.044179 |
| 84 | 2.988679 |
| 85 | 2.886913 |
| 86 | 2.843189 |
| 87 | 2.719882 |
| 88 | 2.368093 |
| 89 | 2.376000 |
| 90 | 2.578896 |
| 91 | 2.362029 |
| 92 | 2.231038 |
| 93 | 2.238199 |
| 94 | 2.075682 |
| 95 | 1.953113 |

FONTE: Departamento de Planejamento Econômico e Orçamentário/SEPLAN - PMSA
Gerência de Tributos Mobiliários/ FINANÇAS - PMSA

NÍVEL DE ATIVIDADE ECONÔMICA ICMS ARRECADADO - SANTO ANDRÉ

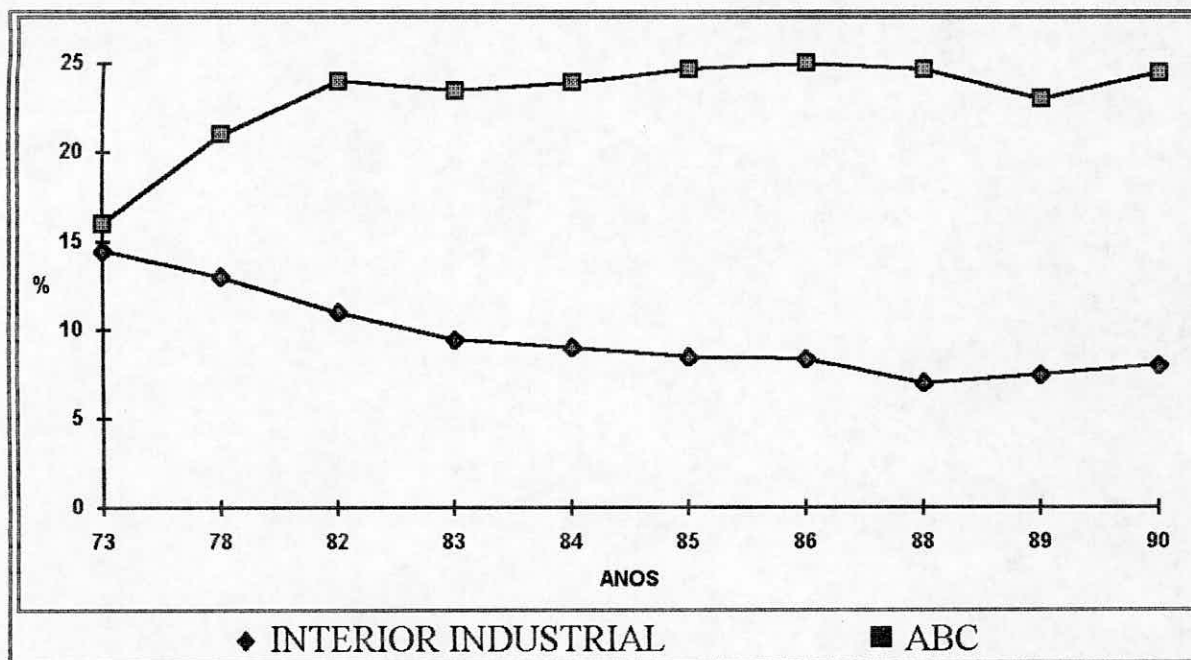


ÍNDICE DE TRANSFERÊNCIA DO ICMS PARA SANTO ANDRÉ



Ressalte-se que a todo o mecanismo perverso à região, vem somar-se a política de incentivo à interiorização da indústria posta em prática pelo governo do Estado nos últimos anos e a mudança, no final de 1993, no critério de repasse da quota parte municipal do ICMS em benefício das regiões agrícolas.

ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO NA QPM-ICMS



Porém, paradoxalmente, analisando-se o cadastro de contribuintes do ICMS da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda pode-se depreender, ao contrário do citado fenômeno de evasão, que houve crescimento entre 1988 e 1993 no número de contribuintes do setor industrial - de 2,78% para o ABC e 1,61% para Santo André. E, mesmo considerando tratar-se de cadastro fiscal (portanto, com certo grau de contribuintes isentos e inadimplentes) e as diferenças metodológicas com o IBGE, pode-se afirmar que não se apresenta, de modo algum, um quadro de desindustrialização, como muitos, ainda hoje, acreditam.

Cumprе lembrar que no estágio de desenvolvimento que nos encontramos, as grandes empresas costumam nos momentos de prosperidade possibilitar a entrada de um grande número de empresas menores no mercado à medida que adotam como parâmetro a estrutura de custo dessas empresas menos eficientes - obtendo, com o expediente, um diferencial considerável de rentabilidade. Entretanto, nos momentos de crise essa postura é abandonada, fazendo com que os segmentos menos competitivos não tenham fôlego para acompanhar as políticas de mercado das grandes empresas.

Enfim, ao lado das grandes corporações prolifera um grande número de micros, pequenas e até, médias empresas que são febrilmente abertas nos momentos de prosperidade e fechadas nos períodos de crise - funcionando, mesmo como um amortecedor para que as grandes ultrapassem sem grandes problemas os ciclos de intempéries.

Por outro lado, pode-se argumentar que a região esteja experimentando uma transformação de perfil dado que o porte das empresas desativadas possa ser muito maior do que o das que estão surgindo. Uma abordagem qualitativa, então, torna-se importante.

De acordo com esta necessidade, procedeu-se então, a um levantamento junto à divisão de comercialização de energia da regional ABC da Eletropaulo na faixa de consumo de alta e média tensão pelo setor industrial - segmento relevante dado que concentra 92,27% do total do consumo pelas indústrias de Santo André e 92,61%, no caso do ABC.

Observou-se, então, um saldo positivo entre aberturas e fechamentos entre 1987 e 1994, nessa faixa de consumidores, para Santo André. E dentre as empresas que abandonaram o município e que tem destino conhecido 66,67% migraram dentro do ABC, o que enfraquece a tese do êxodo industrial na região.

O que se pode afirmar é que recentemente houve uma queda na taxa de crescimento do setor industrial no ABC vis a vis a outras regiões do Estado, mas, de maneira alguma, configurando um quadro de desindustrialização. Ao contrário, continua a região sendo vista, inclusive, como estratégica devido a sua proximidade aos fornecedores, centros consumidores e pontos de exportação/importação.

Baseada nesta análise a atual administração de Santo André está elaborando planos para que os esforços de todos os segmentos representativos da sociedade da região, em parceria com a prefeitura, tenham como foco principal de suas atuações a retomada do desenvolvimento econômico, através da retomada do desenvolvimento industrial como base do desenvolvimento do setor terciário, para reversão do dramático quadro de evasão de receitas.

O VALOR ADICIONADO

A avaliação sobre a participação do setor industrial da Região do Grande ABC, nos últimos 5 anos, em relação ao total da indústria do Estado de São Paulo toma como base o Valor Adicionado. A utilização desse indicador é mais adequada a estudos de médio e longo prazos do que a arrecadação do ICMS, mais apropriado a análises conjunturais, uma vez que este imposto em período recente tem sido utilizado como instrumento de incentivo a retomada da atividade econômica, através de isenções fiscais, o que não é a intenção desse trabalho. Outros fatores, como a inadimplência, a guerra fiscal (concessão de financiamentos como instrumento de política de interiorização) e a sonegação, não aconselham seu uso, sem que isso provoque distorções na análise. Considerando-se o peso do setor industrial na economia da Região 83,3%, segundo a arrecadação do ICMS, torna-se imprescindível verificar a capacidade de alavancagem desse setor, no contexto de recuperação econômica vivido nos últimos 2 anos pela economia brasileira, bem como identificar suas reais possibilidades de responder adequadamente a um novo ciclo expansivo.

Para tanto é utilizado o Valor Adicionado na avaliação da indústria da Região por setor de atividade vis a vis ao do Estado de São Paulo, desde 1990, a fim de:

- verificar o processo de transformação industrial ocorrido na Região, com o objetivo central de orientar novos investimentos,
- redefinir de políticas tributárias e
- incentivar determinadas atividades.

Convém ressaltar que o Valor Adicionado municipal é calculado anualmente pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, através de um formulário específico em que as empresas informam exatamente a diferença entre as entradas e saídas de mercadorias comercializadas. O resultado dessa diferença é, portanto, a medida da produção efetiva da empresa e corresponde, em última instância, ao montante que cada empresa soma de valor às suas matérias-primas no processo produtivo. Por esta razão o Valor Adicionado é, também, chamado de produto e constitui-se em um importante indicador do desempenho da economia, podendo inclusive ser considerado o Produto Interno Bruto (PIB) municipal.

Em termos gerais, verifica-se que houve crescimento da participação da indústria do ABC no total do Estado: 14,52% em 1989 para 16,47% em 1993. Mesmo no período 1990/1992 - anos de forte recessão - o setor industrial local ganhou peso em relação ao Estado. Para o ano de 1993 a indústria local voltou a superar as taxas de crescimento registradas para o Brasil e para o Estado de São Paulo.

Como podemos observar na tabela a atividade industrial na Região do ABC, pelo quarto ano consecutivo, vem apresentando desempenho acima do verificado no Estado de São Paulo. Portanto, o processo de desconcentração industrial entendido como a perda na participação relativa de uma região no total da produção, presente no ABC nas décadas de 70 e 80, deixou de existir nos últimos 5 anos.

**VALOR ADICIONADO NA INDÚSTRIA E PIB
VARIÇÃO ANUAL - 1990/1993
REGIÃO ABC, ESTADO DE SÃO PAULO E BRASIL
(EM PORCENTAGEM)**

| REGIÃO | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994(*) |
|-----------------------------|--------|--------|-------|-------|---------|
| ABC | -17.30 | -8.59 | 0.93 | 11.14 | - |
| ESTADO DE SÃO PAULO | -22.50 | -10.58 | -1.30 | 9.21 | - |
| ESTADO DE SÃO PAULO SEM ABC | -23.40 | -10.84 | -1.76 | 8.79 | - |
| BRASIL - PIB INDUSTRIAL | -8.00 | -0.60 | -3.60 | 8.80 | 7.00 |
| BRASIL - PIB TOTAL | -4.40 | 0.90 | -0.90 | 4.90 | 5.70 |

(*) O valor adicionado de 1994 é calculado durante o 1.º sem de 95.

Fontes: Departamento de Planejamento Econômico e Orçamentário - SEPLAN.

Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda do Estado de São Paulo.

Banco Central.

Os dados sobre a arrecadação do ICMS na região do ABC apontam uma retomada consistente da atividade econômica local. O setor que vem demonstrando melhor desempenho é o Comércio Varejista.

É importante destacar que o aumento da produção não foi acompanhado de expansão no nível de emprego. O descompasso verificado entre a retomada da economia na Região e o aumento do desemprego demonstra que ainda não concluiu-se o processo de reestruturação produtiva para enfrentar a concorrência externa. Não se podendo esperar que os empregos perdidos possam ser ofertados novamente pela indústria a curto prazo.

No período de janeiro a agosto de 1994 registraram-se a abertura de 3.262 firmas no município de Santo André. Excluindo o cadastro dos autônomos, que representam 58% das novas atividades, o destaque são os prestadores de serviços, com 710 novos estabelecimentos.

Já em relação ao número de encerramentos de firmas o acumulado do ano é de 1.470, queda de 1,7% , registrando-se o maior número no comércio, 603 comerciantes encerraram suas atividades.

ABERTURA DE FIRMAS EM SANTO ANDRÉ (MÉDIA MENSAL)

| PERÍODO | SETOR DE ATIVIDADES | | | | TOTAL |
|---------|---------------------|----------|-----------|-----------------------|-------|
| | AUTÔNOMOS | COMÉRCIO | INDÚSTRIA | PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS | |
| 92 | 195 | 60 | 4 | 85 | 344 |
| 93 | 208 | 71 | 5 | 136 | 420 |
| 94 | 235 | 79 | 5 | 89 | 408 |

fonte: Secretaria de Finanças/ PMSA

ENCERRAMENTO DE FIRMAS EM SANTO ANDRÉ (MÉDIA MENSAL)

| PERÍODO | SETOR DE ATIVIDADES | | | | TOTAL |
|---------|---------------------|----------|-----------|----------------------|-------|
| | AUTÔNOMOS | COMÉRCIO | INDÚSTRIA | PRESTAÇÃO DE SERVIÇO | |
| 92 | 111 | 19 | 1 | 36 | 168 |
| 93 | 124 | 19 | 1 | 29 | 172 |
| 94 | 60 | 75 | 6 | 42 | 184 |

Fonte: Secretaria de Finanças / PMSA

UM EXEMPLO SIGNIFICATIVO PROJETO TRADE POINT - SANTO ANDRÉ

- Apresentação

De acordo com a política adotada pela atual administração (PTB), que tem como plataforma modernizar as relações com a sociedade, colocando o serviço público como um parceiro potencial para qualquer investimento na cidade, abrindo novas oportunidades comerciais que venham alavancar o desenvolvimento econômico, a Secretaria de Planejamento apresenta o projeto Trade Point para a região, seguindo o exemplo de sucesso conseguido na cidade de Campinas e em outras 50 cidades em diversos países, que contam com seus Trade Points.

O Trade Point, programa da ONU, supervisionado pela UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento) com apoio e participação do Ministério das Relações Exteriores - Itamaraty, atua como um centro de informações e de negócios internacionais, na forma de uma associação civil sem fins lucrativos, visando incentivar o comércio internacional. Promove a prática comercial de exportações e importações, e divulga os produtos e serviços brasileiros para o comércio internacional, dando oportunidade às pequenas e médias empresas de se inserirem nesse mercado.

- Objetivos

Os objetivos fundamentais desse programa são:

1. facilitar aos usuários a localização e o emprego das informações comerciais disponíveis no Brasil e no exterior a custo reduzido;
2. servir como centro de negócios internacionais a usuários, promovendo missões comerciais e rodadas de negociação;
3. adequar a infra-estrutura tecnológica e informativa da região, utilizando novas técnicas de informática de acordo com as exigências do comércio internacional.

Para tanto, opera-se, atualmente, com mais de 760 mil informações sobre exportadores/importadores de 95 países através de acesso a banco de dados eletrônicos ou conectados via satélite com a rede mundial de Trade Points, oferecendo a possibilidade de realização de Global Sourcing e divulgação de Oportunidades Comerciais.

- Utilização

Qualquer empresa comercial, industrial ou de serviços, pública ou privada e pessoas físicas interessadas em obter informações ou desenvolver atividades em comércio exterior.

A maior integração dos fluxos de comércio exterior que o Trade Point permitirá, terá como resultado positivo não só a abertura de novos mercados, mas também a modernização do parque industrial, devido ao incremento do intercâmbio com o exterior.

QUANDO A INICIATIVA PRIVADA ARREGASSA AS MANGAS

A principal iniciativa do setor privado da cidade que criou importantes formas de contribuição para o poder público e para a sociedade em geral veio da RHODIA TÊXTIL, sob o comando de Nelson Tadeu Pereira, gerente geral da unidade.

Pelo projeto “Santo André Primeira Opção”, a Rhodia Têxtil se compromete a procurar fornecedores dentro da cidade, optando pela compra de insumos e/ou serviços de outras localidades somente quando não houver fornecimento local, de acordo com suas normas de qualidade e especificações.

O projeto, embora tenha aparecido num momento de crise econômica devido à diminuição da oferta da mão-de-obra, e tenha aumentado significativamente a receita local, não contou com a participação da prefeitura local na construção de tal estratégia. Esta iniciativa surgiu como preocupação e metodologia gerencial da unidade têxtil.

A empresa reduziu seu número de fornecedores de outras localidades, concentrando-os na cidade e firmando parcerias com eles. Entretanto, a Rhodia está aberta à globalização da economia e atenta aos movimentos do mercado. Os fornecedores parceiros possuem a obrigação de produzir insumos e/ou serviços de acordo com a qualidade exigida pela empresa. Segundo Nelson Tadeu, o processo de municipalização das compras está combinado com os parâmetros internacionais de administração. Os preços

dos serviços e materiais estão atrelados à competitividade global. Por isso, aperta-se o torniquete de capacitação, facilitado pela proximidade.

Em 1994, a Rhodia realizou um total de US\$ 60 milhões em compras dentro da cidade. Dois executivos dessa companhia multinacional, o gerente geral Nelson Tadeu Pereira e o administrador de negócios Rafael Antociaci, esperam que outras empresas de porte participem do projeto, cujos resultados econômico-financeiros são entusiasmadores.

O projeto não termina na simples execução de compras na cidade, mas estende-se ao desenvolvimento das empresas fornecedoras. Convênios firmados com o SEBRAE e com a USP, visam dotar os parceiros de qualificações técnicas e gerenciais de aperfeiçoamento dos processos produtivo e de qualidade. Há um projeto onde os empresários cursam gerência de negócios e saem pós-graduados. A Rhodia oferece as instalações e divide os custos como o SEBRAE e a empresa fornecedora. A Rhodia ainda faz o treinamento dos funcionários ligados à produção dos fornecedores.

Este trabalho de parceria pode, também, identificar quais os segmentos que não tem representação na cidade. A Rhodia procura incentivar a migração desses setores para a cidade. A prefeitura, através da secretaria do planejamento, possui um estudo sobre o tema que visa fomentar a instalação de pequenas e médias empresas satélites, a partir da lista de insumos da Rhodia.

A multinacional realiza também projetos de transferência de conhecimentos de práticas gerenciais para vários órgãos do serviço público municipal. Um exemplo disso foi o trabalho desenvolvido no SEMASA (Serviço Municipal de Água e Saneamento Básico de Santo André), com o intuito de desenvolver a gestão administrativa e o desempenho deste órgão. Esses projetos são administrados gratuitamente pela empresa.

CONCLUSÃO

RESULTADOS DA PESQUISA SOBRE OPORTUNIDADES DE INVESTIMENTOS EM SANTO ANDRÉ

Dentro do panorama brasileiro, Santo André encontra-se num período de transição. Está abandonando a idéia de “presentear” a iniciativa privada com incentivos e isenções fiscais ou infra-estrutura ou qualquer outro apoio que consista em atrair novos investimentos mexendo nos cofres públicos.

Porém, ainda não há por parte do poder público ações concretas e de maneira direcionada que sejam fruto de uma política de crescimento econômico e/ou melhoria de qualidade de vida.

O primeiro passo foi um estudo sobre a evasão de negócios de que tanto a mídia faz alarde. Então descobriu-se que não havia dados suficientes sobre a iniciativa do município.

Depois de buscar estes dados, a prefeitura local está procurando desenvolver alguns projetos:

- Estudos de oportunidades. A prefeitura de Santo André espera atrair empresas satélites para a cidade. Para isso, fez estudos tentando localizar quais os setores incipientes ou inexistentes dentro do município. Estes estudos consistem basicamente em descobrir o que as grandes empresas compram de outras localidades porque não é produzido internamente.

**ORIGEM E VOLUME DE INSUMOS ADQUIRIDOS FORA DO MERCADO
DO GRANDE ABC**

| REGIÕES | MILHÕES DE DÓLARES AO ANO | % |
|---------------------------------------|------------------------------|---------------|
| Outros Municípios do Estado | 424.7 | 56.00 |
| Outros Estados | 146.5 | 19.31 |
| Exterior do País | 141.7 | 18.68 |
| Outros Municípios da Grande São Paulo | 45.6 | 6.01 |
| TOTAL | 758.4 | 100.00 |

Obs.: Foram pesquisadas 11 das maiores empresas do município.

Fonte: Departamento de Informações ao Planejamento / Departamento de Planejamento Econômico e Orçamentário / SEPLAN - PMSA

- Revisão da lei de zoneamento, que já tramita na Câmara. Um exemplo foi o caso de uma lei de 1976, que proibia a construção de hotéis na cidade. Esta lei foi revogada em 1993 e já existem dois grandes hotéis em construção.

- Implantação de um Trade Point, já discutido anteriormente.

- Criação de um armazém alfandegado, ainda em estudo. Este armazém é uma reivindicação da iniciativa privada local.

- Criação de condomínios industriais, ainda em estudos e na dependência da revisão da lei de zoneamento.

Vale lembrar que no caso específico de Santo André, a prefeitura, que possuía recursos próprios para construção de grandes obras nas décadas de 60 e 70, hoje recorre à iniciativa privada atrás de doações e ajuda para as obras do município.

O que ficou marcado é a mudança na cultura, tanto do empresariado quanto do poder público local.

Diria que a iniciativa privada está descobrindo o poder público como parceiro e que este, está mudando sua maneira de agir.

Já se afastando dos incentivos, hoje o lema da prefeitura de Santo André é:

“A PREFEITURA NÃO PRECISA POR DINHEIRO, PRECISA ABRIR OPORTUNIDADES.”

29