

Pólo tecnológico de São José dos Campos: Análise crítica da política pública municipal

RESUMO

O desenvolvimento local do município de São José dos Campos foi direcionado para o setor tecnológico na década de 50, mediante decisão governamental de implantação de um projeto militar pioneiro na área aeronáutica. O presente artigo propõe analisar como as políticas públicas deste município convergem (ou não) para o desenvolvimento do município como polo tecnológico, sob as perspectivas histórica, conceitual e orçamentária. Optou-se pela pesquisa exploratória combinada à pesquisa descritiva para o objetivo, com foco dialético na descrição da origem e evolução do polo tecnológico e na apuração da efetiva (ou não) participação da administração pública nesta evolução. Quanto à abordagem do problema, optou-se pela pesquisa qualitativa com recorrências de pesquisa quantitativa, com vistas à complementação e robustez na produção de informações e como procedimento técnico para a coleta de dados, a pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados obtidos sugerem que as políticas públicas deste município, em certo momento histórico, foram objeto de um planejamento estratégico que as ordenou de forma a serem convergentes à manutenção do desenvolvimento regional como polo tecnológico; sendo que, uma afirmação conclusiva mais detalhada demanda uma coleta de dados mais específica e substancial de cada uma das políticas identificadas neste artigo.

PALAVRAS-CHAVE: Política Pública. Desenvolvimento local. Polo Tecnológico. Orçamento Público. Planejamento estratégico.

Ana Christina Macedo Coimbra
ana.coimbra@gmail.com
Universidade Tecnológica Federal do
Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil

Katia Regina Hopper
katiar@utfpr.edu.br
Universidade Tecnológica Federal do
Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil

INTRODUÇÃO

O município de São José dos Campos teve seu desenvolvimento regional direcionado para o setor tecnológico na década de 50, com a implantação de um projeto militar pioneiro: o Centro Técnico Aeronáutico (CTA). Composto por uma escola de engenharia e um instituto de pesquisas, este projeto militar tornou o município atrativo para estudiosos e empresas multinacionais, constituindo-se um polo tecnológico.

A tecnologia tornava-se a principal motriz da economia do município e, mais do que isso, parte relevante da identidade cultural da população deste território.

Mas, qual foi a participação da administração pública no desenvolvimento deste polo ao longo destas décadas? As políticas públicas foram e têm sido construídas de forma convergente à manutenção e ao desenvolvimento do município como polo tecnológico? Ou o título “polo tecnológico” constitui-se de fato apenas tema comum em discurso político no município, dissociado da realidade administrativa?

Considerando-se que um “polo tecnológico” constitui-se um nicho de desenvolvimento local ou regional, cuja ampliação e perpetuação dependem, em parte, da eficiência do ciclo de economia do mercado criado por ele mesmo e, em parte, da existência de uma política pública predominantemente direcionada ao suprimento de mão de obra especializada e ao incentivo a novas tecnologias; pretende-se, com este artigo, analisar como as políticas públicas convergem (ou não) para a manutenção do desenvolvimento regional do município de São José dos Campos como polo tecnológico.

O referencial teórico a seguir descrito tem a finalidade de prover subsídios para a análise do problema de pesquisa, abrangendo três perspectivas: histórica, conceitual e orçamentária.

A perspectiva histórica, ponto de partida da análise, cumpre o objetivo específico de identificar a origem e os fatos que contribuíram para a consagração do polo tecnológico como motriz da economia local (“vocação econômica”). Esta perspectiva é fundamental também para identificar as necessidades coletivas que são (ou deveriam ser) de fato, as determinantes na formação, aprimoramento e execução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional do município de São José dos Campos.

A perspectiva conceitual cumpre o objetivo específico de identificar conceitualmente a intersecção entre a política pública e o desenvolvimento regional, sob o viés a importância da evolução do planejamento estratégico.

A última perspectiva explorada, para a compreensão do problema de pesquisa, é a orçamentária. Esta perspectiva tem por objetivo específico analisar concretamente a existência (ou não) e eficácia (ou não) do planejamento estratégico da política pública, por meio das leis orçamentárias, da análise dos recursos empregados (“despesas”) e da riqueza material gerada (“receitas”).

A sequencial apresentação dos resultados obtidos no estudo focado no município de São José dos Campos, analisada sob estas perspectivas, permite que se infira a constatação da existência (ou não) de um planejamento estratégico das políticas públicas do município, bem como da convergência destas entre si e entre o desenvolvimento da economia local, as demandas públicas e o equilíbrio

social (econômico, educacional e cultural) para finalmente se concluir se as políticas públicas convergem (ou não) com o desenvolvimento do polo tecnológico de São José dos Campos.

Na prévia pesquisa de referências bibliográficas na Scientific Eletronic Library Online (SCIELO, 2015), foram identificados apenas dois artigos que tratavam da análise do desenvolvimento tecnológico local, com focos específicos de estudar a evolução do novo parque tecnológico de São José dos Campos (FORJAZ, 2014) e a evolução da implantação de parques tecnológicos no país (MARIGHETTI, 2009). Artigos e monografias sobre os temas macros, pertinentes à solução da questão de pesquisa, referenciados neste artigo, foram fundamentais para o estudo e validadores da importância de haver um estudo local, considerando estas temáticas: (i) política pública como agente do desenvolvimento regional e do empreendedorismo (PIMENTA, 2010), (ii) orçamento como instrumento de planejamento estratégico (GONÇALVES, 1999), e (iii) construção e evolução dos parques tecnológicos, no que tange aos aspectos legais, formas de financiamento e gestão pública (VEDOVELLO, 2006).

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

PERSPECTIVA HISTÓRICA DO POLO TECNOLÓGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

Em 29 de janeiro de 1946, por determinação do governo federal (presidente interino José Linhares, sucessor de Getúlio Vargas), o município de São José dos Campos foi definido como a futura sede de um projeto militar inovador, concebido no início da década de 40, pelo então tenente-coronel Casemiro Montenegro Filho: um centro de pesquisas aeronáuticas, análogo ao centro de pesquisas do Massachusetts Institute of Technology (MIT) nos Estados Unidos, que integraria um instituto de pesquisas e uma escola aeronáutica.

A escolha do município deu-se em razão da sua localização geográfica, entre os dois principais centros urbanos (São Paulo e Rio de Janeiro), mas, principalmente, segundo informações da Associação dos Engenheiros do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (AEITA), a uma ação política municipal do então prefeito, Jorge Zarur, que, em conjunto com um grupo de elite do município, teria obtido junto ao Governo do Estado de São Paulo, a doação de uma extensa área para a implantação do projeto, prevalecendo assim, São José dos Campos sobre o município de Guaratinguetá, previamente escolhido (AEITA, 2015).

Inaugurado em 1950, sob a denominação “Centro Técnico de Aeronáutica – CTA”, o centro compreendia uma escola de engenharia (Instituto Tecnológico da Aeronáutica – ITA) e um centro de pesquisas (Instituto de Pesquisa e desenvolvimento – IPD), concluído em 1953, em 1961; e viria a ter integrado, em 1961, um centro nacional de pesquisas aeroespaciais (CNAE) que deu origem ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE em 1971. Em apenas quatro anos, segundo a FUNDAÇÃO MUSEU DA TECNOLOGIA DE SÃO PAULO (MUSEUTEC), o CTA tornou-se o principal centro de pesquisas aeronáuticas do país (MUSEUTEC, 2015), atraiu e reteve cientistas estrangeiros, pesquisadores e professores.

Convergente a este desenvolvimento, segundo relatado no artigo de FORJAZ (2014), a administração pública municipal adotou uma política de incentivos fiscais que, atraiu para o município, instituições privadas de ensino e empreendimentos industriais, como: Faculdade de Direito (1954), Johnson & Johnson (1954), Ericsson (1955), Kanebo, Eaton e Bendix (1957), Engesa (1958), Escola Técnica Professor Everardo Passos e General Motors (1959), Faculdade de Odontologia da UNESP (1960), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE e Avibrás (1961) e Escola de Engenharia Industrial – EEI (1968).

Conforme informações da FUNDAÇÃO MUSEU DA TECNOLOGIA DE SÃO PAULO (MUSEUTEC), a necessidade de projetar aviões mais adequados à infraestrutura precária dos aeroportos brasileiros à época, que em sua maioria não tinham pistas asfaltadas e, por isso, não comportariam os jatos que substituíam os aviões a hélice no exterior, foi que impulsionou o IPD a desenvolver, em 1965, projetos e protótipos de aviões como: o Bandeirante (1965), o avião agrícola Ipanema e o planador Urupema (MUSEUTEC, 2015).

O sucesso destes projetos, simbolizado pelo primeiro voo do protótipo Bandeirante, em 1968, reproduzido na presença do então Presidente da República, Marechal Costa e Silva, é determinante para a criação da EMBRAER, em 19 de agosto de 1969, visto que ela se originou de uma ordem governamental dirigida aos ministros da área econômica e da Aeronáutica, para que adotassem medidas para viabilizar a fabricação seriada do aparelho.

Assim como a criação do CTA, a EMBRAER foi fruto de um conjunto de medidas públicas estruturadas que lhe garantiriam a sustentabilidade durante a fase de crescimento: um misto de incentivos fiscais e compras garantidas de uma demanda inicial. Segundo informações da FUNDAÇÃO MUSEU DA TECNOLOGIA DE SÃO PAULO (MUSEUTEC), estas medidas de incentivo consistiam principalmente em: (i) possibilidade das pessoas jurídicas, exclusivamente na compra de ações da Embraer, virem a deduzir 1% (um por cento) do imposto de renda devido acima do teto de deduções fixado (Portaria do Ministério da Fazenda, datada de 23 de janeiro de 1970); (ii) encomenda de 80 aparelhos Bandeirante pelo Ministério da Aeronáutica; (iii) uma parceria com uma empresa aeronáutica italiana (Aermacchi), que permitiria à EMBRAER, mediante licença industrial, fabricar 112 jatos Xavante, encomendados para substituir os jatos norte-americanos da Força Aérea Brasileira no treinamento avançado dos pilotos militares brasileiros (MUSEUTEC, 2015).

A formação de conceituados engenheiros aeronáuticos, mecânicos e eletrônicos, pelo ITA, o mercado de trabalho gerado pela EMBRAER, IPD e INPE, atraíram ao município de São José dos Campos um número crescente de cientistas e profissionais voltados à tecnologia aeronáutica de diversos países, bem como estudantes de todo o país, o que culminou na transformação natural da sociedade e da economia local.

Pode-se afirmar, portanto, que a atratividade, como polo de pesquisa e tecnologia, sustentou o crescimento do município nas décadas de 60 e 70, e, em conjunto com sua localização geográfica, ao lado da Rodovia Presidente Dutra que interliga Rio de Janeiro e São Paulo, fomentou em seu território e áreas vizinhas, a instalação de outras indústrias tecnológicas das áreas de eletrônicos (Philips, Kodak, Ericsson, Panasonic), química e farmacêutica (Henkel) e automobilística (Volkswagen, Ford), entre outras.

Este cenário desenvolvimentista provocou um crescimento qualitativo do município nos aspectos social, econômico e conseqüentemente, orçamentário, pois, estas indústrias demandavam profissionais qualificados, remuneravam bem e, analisando de forma macroeconômica, provocavam a valorização dos imóveis e a movimentação financeira do centro urbano do município e, assim, contribuíam para a ampliação da arrecadação orçamentária do município.

Entretanto, os cenários mundial e nacional das décadas de 80 e 90, de predominante crise econômica e revolução tecnológica exponencial, ocasionaram a diminuição do quadro de empregados de diversas empresas, o fechamento de outras várias (BALTAR, 1996).

Estes fatores corroeram os pilares que alicerçavam o crescimento do município, e provocaram um esvaziamento do polo industrial no município e uma reestruturação natural de busca de novo valor, focados principalmente no comércio e na prestação de serviços, ambos informais.

Como bem citado por Gonçalves e Perobelli (1999), ao sintetizar a situação do polo tecnológico de São José dos Campos, em artigo intitulado “Políticas Públicas do Estado de Minas Gerais e desenvolvimento de empresas de base tecnológica em Juiz de Fora” e publicado em 1999, “a redução dos conflitos internacionais e a proibição de exportações de armas e equipamentos militares para a Ásia (Irã, Iraque etc.) influenciaram de forma negativa o complexo aeroespacial e militar de São José dos Campos”.

Como em toda economia local brasileira, algumas medidas legislativas e econômicas, no âmbito federal, contribuíram para o contingenciamento dos problemas da nova realidade, sem a necessidade de uma ação própria do município, como por exemplo: a liberação da entrada da nova tecnologia no país (era Collor), a estabilização do processo crescente de desvalorização da moeda brasileira – Plano Real – e início das privatizações, entre elas a da Embraer em 1994 (era Itamar), a reestruturação das funções e papéis públicos, por meio de uma nova realidade de responsabilidade fiscal (era FHC) e o estímulo à formalidade das atividades e facilidade da busca individual da geração de valor por meio de acesso maior ao crédito (era Lula). Na seqüência, a resposta governamental às discussões lideradas pelas organizações das indústrias e comércio (FIESP e CIESP) em âmbito nacional, requerendo a simplificação da tributação, por meio da criação da lei das micro e pequenas empresas e após a criação do Simples Federal, também influenciou a reestruturação das possibilidades de formalizar um negócio e geraram novos ramos de atividades em todo o país.

No âmbito municipal, pode-se afirmar que São José dos Campos experimentou a expansão natural de empreendedores, ditada exclusivamente pelo mercado e necessidades individuais de sobrevivência. Originadas pela mão de obra dispensada das empresas tecnológicas do município, a mais qualificada e a menos qualificada, os novos negócios estavam focados em três principais áreas de atuação: (i) tecnologia, (ii) comércio e (iii) serviços gerais.

Estabelecia-se no município, uma nova estrutura empresarial e empreendedora, satélite às indústrias demissionárias que, em reestruturação, passavam a utilizar-se dos serviços prestados por estas novas empresas, com o objetivo de reduzir o custo de sua produção e atividades meio.

Com a emergência da nova classe empresarial ficaram latentes dois problemas públicos do município: infraestrutura e burocracia administrativa. O primeiro, constatado principalmente pelos empresários que se instalavam na área industrial, definida em zoneamento ao lado da Rodovia Presidente Dutra e das grandes indústrias, afastada do centro comercial e residencial, consistia, conforme informações da ASSOCIAÇÃO DOS EMPRESÁRIOS DO CHÁCARAS REUNIDAS (ASSECRE), na ausência e precariedade de ruas asfaltadas, saneamento básico, iluminação, segurança e comunicação, transporte e acesso ao centro restrito à rodovia federal (ASSECRE, 2015). O segundo, uma realidade que dificultava a formalização dos negócios e incentivava a informalidade.

Ambos os problemas, embora não se tenha acesso os dados do período, nitidamente contribuíram para a diminuição da receita do município, visto que, ambos desestimulavam a atividade empresarial e o crescimento da classe empresarial.

Neste contexto de insatisfação, segundo informações da ASSECRE, os empresários fundam em 1993, com o propósito de reivindicar uma política pública voltada para o setor, uma associação de empresários do bairro industrial Chácaras Reunidas. Cresce o movimento empresarial em prol da criação de estrutura incubadora de empresas e de um parque tecnológico, sem, contudo haver ação política convergente (ASSECRE, 2015).

A partir de 1997, a nova autoridade política do município, certamente motivada certamente pela mobilização social e empresarial, passa a adotar ações públicas que iniciam a definição de um novo cenário desenvolvimentista, cujos resultados e análise encontram-se na seção 4 deste artigo.

No contexto nacional, no início do século 21, no âmbito federal, sem análise do mérito ou da artificialidade destas medidas, algumas ações propiciaram o crescimento do poder aquisitivo dos brasileiros da classe C, incentivos fiscais foram concedidos às indústrias de grande porte e financiamentos foram expansivamente concedidos pelo BNDES, assim como foram criados e ampliados os financiamentos públicos educacionais voltados ao ensino superior.

Os três principais reflexos no âmbito municipal, alheios, portanto, à política pública local, foram: (i) uma estabilidade empregatícia pelas grandes indústrias sobreviventes à crise da década de 90, com migração de parte de sua população ao mercado de trabalho de cidades vizinhas sem, contudo deixar de residir no município; (ii) uma expansão imobiliária, centrada na verticalização do município, o que atraiu grandes construtoras de todo o país, e (iii) uma ampliação de centros educacionais em todos os níveis, mas principalmente de ensino superior e pós-graduação.

No âmbito estadual, é instituído, pelo Decreto Estadual 50.504/2006, o sistema paulista de parques tecnológicos (SPTEC), como instrumento da geração de um ambiente propício ao fomento e desenvolvimento da tecnologia no Estado de São Paulo. Propicia-se assim, em síntese, que o município pleiteie recursos ao Estado, por meio de agências de fomento, instale escolas públicas e institutos de pesquisa e ciência em parceria com a iniciativa privada.

Com esta medida estadual, o Parque Tecnológico de São José dos Campos, constituído pela Lei Municipal nº 7.101, de 26 de junho de 2006, em uma área original de 188.000m², adquirida pela administração pública municipal mediante

a compra das instalações e terreno de uma desativada fábrica de produtos eletrônicos (SOLETRON), passa a ser o primeiro parque tecnológico oficialmente integrante do sistema estadual.

Conforme informações do PARQUE TECNOLÓGICO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, atualmente, este ocupa uma área de 1.200.000m², e abriga: (i) quatorze instituições de pesquisa e quatro instituições de ensino (FATEC, SENAI, UNESP e UNIFESP); (ii) cinco Centros de Desenvolvimento Tecnológico (CDT) nas áreas de saúde, águas e saneamento ambiental, construção civil, aeronáutica e tecnologia de informação e comunicação; (iii) centros empresariais com trinta e sete empresas já instaladas (PARQUE TECNOLÓGICO, 2015).

Em 2010, uma nova Lei de Zoneamento (Lei Complementar no 428/10) do município é aprovada e define-se a Zona Especial do parque tecnológico (ZEPTEC): uma área reservada de 25 milhões de m² no entorno da área do parque, estendendo-se da rodovia Presidente Dutra à rodovia Carvalho Pinto, destinada a ocupações dentro do objetivo do parque.

PERSPECTIVA CONCEITUAL: POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Da breve análise histórica, da evolução desenvolvimentista do município como polo tecnológico, depreende-se que, para um município atingir e manter este status, não basta iniciativa privada e economia de mercado, são necessárias ações públicas coordenadas, convergentes e planejadas, com objetivos e metas temporais pré-definidas.

De fato, embora, o desenvolvimento local ocorra em grande parte por ações privadas de transformação e fortalecimento do polo de negócios nele predominante; é incontestável que a contribuição destes atores locais não é influenciada somente pelo plano de desenvolvimento nacional existente, mas, principalmente, pelas políticas públicas adotadas pela administração local. Assim, se estas não forem convergentes a este desenvolvimento, o mesmo tende a estagnar-se ou mesmo desintegrar-se até sua aniquilação; caso sejam e encontrem convergência com ações locais de municípios satélites, ter-se-á ampliado o desenvolvimento local para um desenvolvimento regional, e ampliadas serão as chances de perpetuação e crescimento.

Mas, o que determina a elaboração e a execução de uma política pública?

Como bem pontuado por Rosa (2006):

“Uma política pública reflete a vontade de diferentes setores da sociedade em avançar para uma determinada direção, e representa uma articulação coerente de medidas para transformar uma situação, tendo-se, como medida de sua eficácia, a sua sustentabilidade e sua coerência interna, o que faz, com que nos distintos setores envolvidos se tenha repercussão positiva.” (ROSA; ODDONE, 2006, p.185).

De fato, a política pública pressupõe que o governo estabelecido como ente político tenha como meta primordial prover a satisfação do interesse público, e que se organize de forma a ter um planejamento eficaz de uso dos recursos

escassos, por meio de serviços públicos, que o permita satisfazer estas necessidades públicas. Atendidas estas duas premissas, é necessário que o governo defina os serviços públicos que irá prover para a sua satisfação.

Visto que, a maximização dos resultados em prol da sociedade, ocorre com o melhor aproveitamento dos recursos, exige-se, portanto, que o administrador público eficiente utilize-se do planejamento para ordenar a execução das políticas públicas definidas.

Na prática, na concepção de Carlos Matus, este resultado é obtido por meio de um planejamento estratégico e situacional (PES) das políticas públicas, que se traduzi no cumprimento de quatro objetivos: (i) definir os possíveis efeitos futuros das políticas públicas (mediação entre o presente e o futuro); (ii) definir os cenários alternativos; (iii) estabelecer meios de gestão em que haja constante análise e revisão dos resultados, permitindo-se que se corrija os erros durante a execução das mesmas (mediação entre o passado e o futuro); (iv) capacitaras pessoas que irão atuar na execução, de forma que, o conhecimento e a ação não sejam agentes isolados (mediação entre o conhecimento e a ação).

A construção seria, portanto, centrada em quatro fases: (i) Explicativa, consistente na identificação e seleção das necessidades sociais mais relevantes, elaboração de um fluxo causal destas necessidades com detecção de causas fundamentais (“nós críticos”) e a construção de uma árvore de resultados para a satisfação da necessidade; (ii) Operacional, consistente na definição de ações ou projetos para cada nó crítico (“Operações de Plano”), definição dos recursos necessários e os resultados previstos para cada operação de plano, definição e análise de cenários possíveis com a previsão da respectiva vulnerabilidade; (iii) Estratégica, consistente na análise dos atores sociais que estarão envolvidos no plano, seus interesses, motivações e poderes, definição da melhor estratégia, elaboração de um programa direcional do plano com previsão da viabilidade do sucesso; (iv) Tática-Operacional, consistente no debate das regras da organização para implementação do plano (CORREA, 2007).

Neste sentido, é nítido que se constate que os resultados de uma eficiente política pública desenvolvimentista de um polo tecnológico local ou regional podem vir a suprir várias das necessidades coletivas, tais como, a empregabilidade e o aumento da riqueza circulante. Mas, também é nítido que a construção de uma política pública desenvolvimentista focada, estruturada por meio de um planejamento estratégico, em que as políticas públicas estejam interligadas em “nós”, pode vir a suprir outras necessidades coletivas, como educação de qualidade, sustentabilidade ambiental, transporte de qualidade, crescimento ordenado de habitações, infraestrutura adequada, saneamento básico, saúde e qualidade de vida mais elevada.

PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA: ORÇAMENTO PÚBLICO E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Considerando que as políticas públicas concretizam-se por meio de serviços públicos que se materializam por meio do orçamento, é certo que, somente se pode analisar se uma política foi ordenada em um planejamento estratégico, por meio da análise do orçamento público.

Assim, é fundamental entender como o orçamento pode ser conceitualmente estruturado e como ele está, por regra constitucional, estruturado no Ordenamento Brasileiro.

Dois são os principais conceitos de orçamento público: modelo tradicional e modelo programa.

O orçamento público, em seu modelo “tradicional”, é dissociado dos processos de planejamento e programação; enfatiza os aspectos contábeis da gestão, e a alocação de recursos visa apenas à aquisição de meios para a satisfação das necessidades financeiras das unidades organizacionais. Assim, neste modelo, as decisões orçamentárias e a liberação dos recursos são tomadas, tendo em vista, apenas o critério político, sem que se adotem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho e dos resultados. Este modelo tradicional prevaleceu até a década de 50, quando a experiência do orçamento de desempenho nos Estados Unidos da América, inspirou um novo modelo, o “orçamento programa”, o qual foi difundido mundialmente pela Organização das Nações Unidas (KASHIWAKURA, 1997)

No modelo “programa”, o orçamento é organizado de modo a ser um elo entre o planejamento e a execução; enfatiza os aspectos administrativos e o planejamento, e a alocação de recursos visa à consecução de metas e objetivos definidos, ou seja, a elaboração considera o futuro (todos os custos do programa). Assim, as decisões orçamentárias e a liberação de recursos são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis, existindo, portanto, um controle sistemático com indicadores de resultado e padrões estabelecidos, que visam avaliar constantemente a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais (KASHIWAKURA, 1997)

Como bem frisa Carvalho (2010): “é um moderno instrumento de planejamento que permite identificar os programas de trabalho dos governos, seus projetos e atividades a serem realizados e ainda estabelecer os objetivos, as metas, os custos e os resultados com a maior transparência possível” (CARVALHO, 2010, p.6).

No Brasil, a introdução do planejamento como princípio regente do orçamento, deu-se por meio do Decreto-lei no 200/1967, que estabeleceu no artigo 6º, inciso I, que as atividades da Administração Pública deveriam obedecer ao “princípio do planejamento”, e no artigo 7º, elencou os instrumentos básicos do planejamento: plano geral de governo; programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; orçamento-programa anual; e programação financeira de desembolso (BRASIL, 2015)

A efetivação do planejamento orçamentário, entretanto, deu-se por meio da Constituição Federal Brasileira de 1988, que, em seu artigo 174 estabeleceu o planejamento como uma das funções do Estado; nos artigos 165, III e parágrafo 5º, definiu o princípio da anualidade e o princípio da anterioridade, como basilares do orçamento; e no artigo 165, delineou um sistema integrado de previsão, alocação e controle de recursos coletivos, bem como de gestão e de execução de diretrizes, objetivos, metas e prioridades do setor público, a ser regido por três leis orçamentárias: o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA) (BRASIL, 2015).

Estes três instrumentos de planejamento orçamentário, embora instituídos pela Constituição Federal de 1988, foram implementados a partir da edição do Decreto Federal no 2.829/1998, que estabeleceu as normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual 2000 – 2003 e dos Orçamentos da União.

De fato, foi neste terceiro PPA federal, referente ao período de 2000 a 2003, que o plano passou a ser organizado por programas direcionados à solução de problemas específicos, com objetivos claros e indicadores de desempenho; e cada programa passou a ser constituído por um conjunto de ações orçamentárias com metas e valores estabelecidos para o quadriênio a que se referia. O modelo de gestão passou a ter um gerente para cada programa, responsável por custos e metas; um estabelecimento de programas prioritários estrategicamente, com vistas a estabelecer fluxo regular de recursos; um sistema de informações gerenciais de uso compartilhado; e a divulgação de resultados para viabilizar meios de controle social. A estrutura dos orçamentos anuais seguiu o mesmo formato do PPA, evidenciando, enfim, a integração do planejamento com o orçamento (KASHIWAKURA, 1997)

A definição, disponibilizada no glossário do Senado Federal, sintetiza bem este entendimento:

Orçamento é instrumento pelo qual o governo estima as receitas e fixa as despesas para poder controlar as finanças públicas e executar as ações governamentais, ensejando o objetivo estatal do bem comum. No modelo brasileiro, compreende a elaboração e execução de três leis – o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e orçamento anual (LOA) – que, em conjunto, materializam o planejamento e a execução das políticas públicas federais (SENADO FEDERAL, 2015).

De fato, pode-se dizer que a Constituição Federal de 1988 traçou uma “cartilha de planejamento em três etapas” e garantiu, em princípio, pelo fato dos três instrumentos constituírem-se leis reeditadas periodicamente, o debate e a revisão de caminhos, sem que se perdesse o foco (BRASIL, 1988).

O entendimento de cada um destes três instrumentos é fundamental para que se possa analisar a execução das políticas públicas de um ente administrativo, como a Municipalidade.

O Plano Plurianual (PPA) consiste na definição das diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. Tem prazo de duração de quatro anos, abrangendo os três últimos anos do chefe do Poder Executivo em exercício e o primeiro ano do mandato do sucessor. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um ano de exercício poderá ser iniciado sem estar previsto no PPA, ou lei que o autorize, constituindo-se crime de responsabilidade.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) consiste na definição das metas e prioridades da Administração Pública, e inclui a descrição das despesas e de capital para o exercício financeiro seguinte.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) consiste na fixação das despesas e na estimativa das receitas para o ano seguinte, evidenciando a política econômica e financeira de curto prazo do governo. Nesta etapa, é fundamental que se faça o

detalhamento das despesas, qualitativa e quantitativamente, por meio de dotações específicas consignadas nas respectivas rubricas orçamentárias a serem detalhadas no quadro de detalhamento das despesas de cada unidade orçamentária. Os créditos orçamentários, derivados de receitas adicionais às expressamente previstas, somente poderão ser gastos, mediante expressa autorização de emenda ao orçamento.

A eficácia do PPA e da LDO está submetida, portanto, à edição da lei orçamentária anual (LOA).

Na linha temporal, o PPA deve ser encaminhado pelo chefe do Executivo ao Legislativo até 31 de agosto do primeiro ano de mandato, e devolvido para sanção até 22 de dezembro (data do encerramento da sessão legislativa); a LDO deve ser encaminhada pelo chefe do Executivo ao Legislativo até 15 de abril de cada ano (oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro) e devolvida para sanção do Chefe do Executivo até o dia 17 de julho (encerramento do primeiro período da sessão legislativa); a LOA deve ser encaminhada pelo chefe do Executivo ao Legislativo até o dia 31 de agosto e devolvida para sanção até 22 de dezembro (data do encerramento da sessão legislativa). A não obediência dos prazos finais pelo chefe do Executivo constitui-se “crime de responsabilidade” nos termos da Lei no101/2000 (BRASIL, 2000).

No âmbito municipal, nos termos da Lei Ordinária no 10.257/2001 (“Estatuto da Cidade”), foram adicionadas mais duas regras no planejamento orçamentário do quadriênio: (i) o PPA Municipal deve obrigatoriamente incorporar as diretrizes e prioridades do Plano Diretor, e (ii) o PPA Municipal deve ser submetido à gestão orçamentária participativa (BRASIL, 2001)

A primeira regra implica na uniformidade entre o plano que definirá a vocação do município (Plano Diretor) e o plano que irá executar o uso dos recursos gerados pelo município (Planejamento Orçamentário). Esta regra nem precisaria estar escrita, visto que a definição do Plano Diretor deve gerar a linha mestra das necessidades coletivas, cuja satisfação deve ser organizada no planejamento estratégico que deve estar obrigatoriamente retratado no planejamento orçamentário.

A definição de Saboya (2007, p.39) sobre o Plano Diretor corrobora a afirmação supra de impossibilidade de haver um PPA e Orçamentos (LDO e LOA) divergentes do Plano Diretor:

Plano Diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano converjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos (SABOYA, 2007, p.39).

A segunda regra implica na obrigatoriedade de submeter ao crivo da população, as propostas do PPA e, conseqüentemente da LDO e LOA, antes da aprovação pela Câmara Municipal, por meio da realização de debates, audiências e consultas. Esta regra visa garantir que exista uma revisão de prioridades, e vem de encontro ao conceito de planejamento estratégico, visto que, este demanda não somente a definição de ações, mas também a sua implementação e

monitoramento, de forma que as ações possam ser corrigidas e modificadas de modo a garantir os fins pretendidos.

Para melhor entendimento das disposições do orçamento, é necessário ainda que se compreenda o conceito de despesa pública e receita pública.

Considerando-se que a despesa pública consiste no meio de concretização das ações praticadas pelo Estado, a classificação legal define que: “despesa corrente” é a destinada a manter os serviços instituídos e “despesa de capital” é a destinada a investimentos para execução de obras, etc (COSTA, 2012)

Considerando-se que a receita destina-se exclusivamente ao pagamento de despesa para consecução dos objetivos públicos, e que ela difere, portanto, pela sua origem, a classificação legal define que: “receita própria” é a obtida dentro de sua competência tributária, “receita de repartição” é a obtida da repartição de receitas tributárias e de transferências intergovernamentais (COSTA, 2012)

A Receita Própria pode ser classificada como: (i) receita originária, principalmente composta pelos preços públicos praticados ao uso dos bens públicos e (ii) receita derivada, composta pelos tributos e penalidades pecuniárias.

A Receita de Repartição pode ser classificada como: (i) voluntária ou (ii) obrigatória, (iii) corrente ou (iv) de capital (COSTA, 2012)

Embora as receitas sejam fundamentais para a execução das políticas públicas, visto que as mesmas viabilizam os serviços públicos que por sua vez se realizam mediante despesas, a renúncia de receitas também é utilizada como meio para a promoção das políticas públicas, e se opera pelos incentivos fiscais.

De fato, muitas vezes deixar de recolher receita para incentivar um determinado setor econômico ou povoar uma determinada área, corresponde mais ao interesse público do que a geração de receitas baixas constantes. Entretanto, vale ressaltar que estas isenções não geram riquezas e nem garantem estabilidade de crescimento a um setor, é necessário que a política desenvolvimentista vá além desta “renúncia de receita” (CORBACHO; FUNARO, 2013).

METODOLOGIA

Considerando-se a amplitude das variáveis que podem compor o universo da questão de pesquisa escolhida e a necessidade de delimitá-la, optou-se pela pesquisa exploratória combinada à pesquisa descritiva. A primeira, tendo “como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito ou constituir hipóteses” (GIL, 2002, p.41), permite que se delineie as perspectivas julgadas como determinantes para o estudo da questão de pesquisa; e a segunda, que se obtenha maior riqueza de detalhes, pela descrição das mesmas. O foco da pesquisa descritiva foi centrado na dialética entre a descrição da origem e evolução do polo tecnológico no município de São José dos Campos e a apuração da efetiva (ou não) participação da administração pública nesta evolução.

Quanto à abordagem da pesquisa, optou-se pela pesquisa qualitativa, dando ênfase à dinâmica das relações entre os fatos relatados sob as três perspectivas

(histórica, conceitual e orçamentária), com recorrências de pesquisa quantitativa, com vistas à complementação e robustez na produção de informações.

O procedimento técnico adotado para a coleta de dados foi centrado nas “fontes de papel” (GIL, 2002, p.43), principalmente na pesquisa documental com suporte da pesquisa bibliográfica. A primeira, base dos resultados levantados, centrou-se no estudo de: (i) legislações, principalmente as municipais, embora, tenham sido também objeto do estudo legislações de âmbito federal e estadual; (ii) dados de execução do orçamento (despesas e receitas), disponíveis no portal da transparência do município; (iii) detalhamento de programas adotados pela Municipalidade; (iv) contratos administrativos municipais, principalmente, os celebrados com incubadoras e parque tecnológico. A segunda centrou-se no: (i) levantamento de dados históricos e estatísticos, (ii) estudo de livros teóricos, monografias e artigos relacionados aos temas de política pública, desenvolvimento regional e planejamento estratégico.

A maior dificuldade detectada na execução da pesquisa documental e bibliográfica foi de ter acesso a documentos de programas de governo mais detalhados e dados numéricos de orçamento relativos ao período de 1998 a 2013, o que permitiria uma análise mais substancial e acrescentaria maior respaldo às conclusões finais.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para aferir como as políticas públicas do município de São José dos Campos convergem (ou não) à evolução do desenvolvimento regional como polo tecnológico foram levantados dados históricos acerca da origem deste polo, já reproduzidos na Introdução deste artigo, e dados legislativos e orçamentários, além de dados de pesquisas indicativas de índices relevantes para a solução do problema em questão.

Os dados históricos comprovam que a formação do polo tecnológico em sua origem se deu por meio de sucessivas ações governamentais, que criaram um ambiente favorável ao desenvolvimento do polo, e que assim este foi se expandindo até a “década perdida” (anos 80). Não é possível aferir que houve uma política pública planejada ou apenas fatos isolados, em razão da dificuldade de acesso a material bibliográfico da época.

Do estudo da legislação municipal geral e orçamentária, bem como de dados de programas implementados e dados orçamentários, levantados a partir de 1997, chegou-se aos resultados a seguir analisados:

I - Período de 1998 a 2001

O PPA relativo ao período de 1998 a 2001, instituído pela Lei 5.138/97, embora tenha sido definido em plano macro, sem detalhamento das ações a serem desenvolvidas, previu genericamente: “VI - criar condições para o desenvolvimento socioeconômico do Município inclusive com o objetivo de aumentar o nível de emprego e melhorar a distribuição da renda” (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1997).

Do estudo da legislação do município e dos Programas implementados, constatou-se que a referida meta se desdobrou em pelo menos quatro ações significativas:

a) reestruturação dos serviços públicos, em modelo semelhante ao modelo “Poupa-tempo”, adotado desde 1994 no Governo do Estado de São Paulo, estruturado com etapas simplificadas e executadas de imediato ainda na presença do contribuinte e controle de tempo no atendimento;

b) criação da “Sala do Empreendedor”, em parceria com o SEBRAE, para atender especificamente ao empresário na formalização da pessoa jurídica, fornecendo orientações procedimentais e proporcionando cursos preparatórios para a profissionalização da empresa, ministrados pelo SEBRAE;

c) ampliação de recursos públicos destinados ao empreendedorismo, com a criação do Banco do Empreendedor Joseense (BEJ) que passa a conceder empréstimos a empreendedores formais e informais, e o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) que concede crédito para implantação de micro e pequenas empresas, ambos a juros bem baixos;

d) criação da primeira incubadora do município, em parceria com a Universidade do Vale do Paraíba, a denominada “Incubadora Tecnológica UNIVAP” (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2015)

II - Período de 2002 a 2005

O PPA, instituído pela Lei 5.969/2001, foi definido de forma mais detalhada, prevendo um número ampliado de metas direta e indiretamente relacionadas ao desenvolvimento regional do polo tecnológico, sendo que as principais refletiam a continuidade de duas políticas públicas iniciadas no período anterior:

- a) Melhoria dos serviços públicos: reestruturação dos serviços públicos e do atendimento da administração pública à população.

(...) I- promover o aumento da eficiência e eficácia com relação aos serviços prestados à municipalidade e ampliar-lhes a abrangência, ao mesmo tempo em que propicia melhores condições de trabalho e maior capacitação aos servidores municipais e prover-lhes a previdência social;

II - promover a modernização tributária no que tange aos procedimentos de atendimento do contribuinte e da cobrança dos tributos, com respeito à legislação pertinente, ao mesmo tempo em que se busca o aumento da arrecadação e da justiça fiscal (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2001).

- b) Programas de empreendedorismo e incentivo à criação de empresas: promoção de uma cultura empreendedora, programas de financiamento ao empreendedor, simplificação da formalização das empresas, ampliação de incubadoras.

(...) III - promover o crescimento e o desenvolvimento socioeconômico do Município empreendendo ações que estimulem o desenvolvimento empresarial e a iniciativa empreendedora dos munícipes, cuidando, ainda, da capacitação profissional e empregabilidade destes últimos;

VI - criar condições para o desenvolvimento socioeconômico do Município, inclusive com o objetivo de aumentar o nível de emprego e melhorar a distribuição da renda (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2001).

Do estudo da legislação e de contratos disponíveis na página eletrônica da Prefeitura Municipal, constatou-se que foram implementadas as seguintes ações voltadas ao desenvolvimento tecnológico do município:

a) Criação da segunda incubadora (2002), em parceria com a Petrobrás, denominada “Incubadora Tecnológica Revap”, direcionada ao segmento de petróleo e gás;

b) Incentivo fiscal às empresas de tecnologia (empresas que prestem serviços às cadeias produtivas dos setores aeroespacial, automotivo, telecomunicações, tecnologia da informação, desenvolvimento de softwares, treinamento empresarial) e às microempresas e empresas exportadoras, com a instituição da alíquota mínima (2%) do imposto sobre serviços (ISSQN) (Lei Complementar 256/2003);

c) Isenção e redução do imposto predial urbano (IPTU) vinculado aos fatores de empregabilidade e faturamento (Lei Complementar 256/2003);

d) Previsão de doação de áreas para instalação de universidades públicas (Lei Complementar 256/2003);

e) Adoção de ações de infraestrutura, para dar suporte às empresas e criação de condomínios e loteamentos com infraestrutura e custo baixo (incubadoras e parques tecnológicos) (Lei Complementar 256/2003);

f) Criação da terceira incubadora (2004), em parceria com a Incubaero, por meio do programa de empreendimentos da Fundação Casimiro Montenegro Filho – FCMF, a qual compreende ainda um Laboratório de Desenvolvimento (LABTEC) e o Centro de Competitividade e Inovação (CECOMPI);

g) Criação da quarta incubadora (2004), denominada “Incubadora de Negócios de São José dos Campos”, instituída mediante aporte financeiro do município junto ao CECOMPI e regulamentada pela Lei Ordinária 6.605/2004, voltada a empreendimentos com viabilidade técnica e potencial de mercado em fase anterior à constituição da empresa.

III - Período de 2006 a 2009

Da análise da Lei Ordinária 6.925/2005, alterada pela Lei Ordinária 7.213/2006, referente ao terceiro PPA do município, constatou-se que foram mantidas as mesmas metas do PPA anterior, com a inclusão de um detalhamento das ações e as unidades executoras (gerentes do programa), bem como os indicadores e metas anuais, indicando-se a continuidade de um plano a longo prazo de desenvolvimento regional do município como polo tecnológico.

Da análise da legislação, constatou-se três ações principais:

a) Expansão do projeto das incubadoras, em grau mais sofisticado, mediante a criação do “Parque Tecnológico de São José dos Campos”, instituído pelo Decreto 12.367/2006, nos moldes do Decreto Estadual 50.504/2006 que instituiu o Sistema Paulista de Parques Tecnológicos. Um projeto estruturado e completo, semelhante ao projeto original do DCTA, diferenciando-se basicamente pelo fato de a gestão estar sob o comando de uma associação civil, dissociada da administração pública, mediante formalização do contrato administrativo no 20.528/2009, e ser dotada de investimentos predominantemente da iniciativa privada, conforme se afere da citação de Forjaz (2012, p.8), diretor do Parque de 2011 a 2014, citando os valores de investimento até 2013: “totalizando R\$ 1,6

bilhão, sendo que R\$ 915 milhões com origem na iniciativa privada e R\$ 235mil no poder público, nas esferas federal, estadual e municipal.”

b) Política Pública de educação focada na ampliação de cursos de alto nível em cursos de ensino técnico, superior e de pós-graduação, por meio de convênios com o SENAI, FATEC, UNIFESP, UNESP e a Universidade Aberta do Brasil (UAB);

c) Ampliação da desburocratização dos serviços às empresas com a regulamentação de ações simplificadoras, como o alvará instantâneo (2006).

IV - Período de 2010 a 2013

Do estudo da Lei Ordinária 8.032/2009, que instituiu o PPA do período, constatou-se um maior detalhamento das metas e ações que a compuseram, destacando-se uma maior intensificação nos programas de:

a) Educação técnica e superior;

(...) Promover o desenvolvimento da educação superior, técnica e tecnológica, pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico, tecnologia industrial e inovação, objetivando a geração de emprego e renda, sob a justificativa de atuar como promotora do desenvolvimento econômico do município, realizando o planejamento estratégico e a coordenação das políticas que visem ao desenvolvimento sustentável (celebração de convênio de cooperação técnica para implantação do curso de bacharelado em ciência da computação; celebração de convênio com instituições de ensino superior para concessão de bolsas de estudo para alunos carentes; celebração de termos de cooperação com instituições de ensino superior para concessão de vagas na modalidade ensino a distância; operacionalização de prédio para uso da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP; operacionalização do prédio da Faculdade de Tecnologia – FATEC); Qualificação e formação escolar dos trabalhadores para inserção no mercado de trabalho, sob justificativa de atuar diretamente nas relações de novas oportunidades de geração de trabalho, emprego e renda (celebrar convênio com entidades/órgãos para ministrar cursos de qualificação profissional; celebrar convênio com o SENAI para ministrar cursos de qualificação profissional de mecânica; construir e operacionalizar novos projetos profissionalizantes; convênio com o centro estadual de educação técnica Paula Souza para operacionalizar unidades da escola técnica estadual - ETE; formação, capacitação e qualificação profissional do trabalhador desempregado). (SAO JOSÉ DOS CAMPOS, 2009).

b) Fomento de investimentos nos negócios criados pelos empreendedores.

(...) Promover rodada para negócios de investimentos em ciência e tecnologia; Implementar, coordenar e fomentar operação de incubadoras de empresas; Operacionalização do parque tecnológico orçado em R\$27.495.000,00, distribuídos nos quatro anos; Implantar e operacionalizar o programa ciência e tecnologia com criatividade visando à ampliação do atendimento; Implantação e operacionalização do parque tecnológico, sob a justificativa de atuar como promotora do desenvolvimento econômico do município, realizando o planejamento estratégico e a coordenação das políticas

que visem ao desenvolvimento sustentável, à implantação e operacionalização do parque tecnológico (SAO JOSÉ DOS CAMPOS, 2009).

Do estudo das ações analisadas no período, constatou-se que o programa de desburocratização dos serviços públicos para as empresas foi aprimorado e muitos dos serviços prestados pela administração pública deixaram de ser apenas presenciais e passaram a ser passíveis de acionamento via internet, por meio de um sistema informatizado denominado “Empresa fácil” ou “I-Cad. Esta informatização, fruto de metas da administração, que a princípio não seriam qualificadas como metas de desenvolvimento, claramente contribuíram para que o empreendedorismo fosse intensificado, gerando benefícios econômicos ao município.

Os resultados acima apurados, foram também apurados e os prefeitos em exercício à época, premiados pelo SEBRAE, conforme abaixo descrito:

a) 2001: Prêmio “Vencedor Estadual” na “I Edição do Prêmio SEBRAE Prefeito Empreendedor” na categoria Região Sudeste;

b) 2003: Prêmio “Vencedor Estadual” na “III Edição do Prêmio SEBRAE Prefeito Empreendedor”, na categoria Região Sudeste;

c) 2007: Prêmio “Vencedor Estadual” na “V Edição do Prêmio SEBRAE Prefeito Empreendedor”, na categoria Região Sudeste;

d) 2010: Prêmio “Vencedor Nacional” na “VI Edição do Prêmio SEBRAE Prefeito Empreendedor”, na categoria Municípios de médio e grande porte.

Da análise das despesas orçamentárias pagas a associação civil responsável pela gestão do Parque Tecnológico de São José dos Campos, nos termos do Contrato Administrativo no 20.528/2009, nos últimos três anos (únicos disponíveis no Portal da Transparência do município), conforme demonstrados na Tabela 1 abaixo, constatou-se que as despesas com o Parque Tecnológico corresponderam, em média, a aproximadamente 6% (seis por cento) da arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) do período, sendo que a arrecadação de ISS correspondeu, em média, aproximadamente 13% (treze por cento) da receita total do município (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2015).

Tabela 1 – Comparativo de despesas e receitas do município

Anos	Receita total (R\$)	Receita ISS (R\$)	ISS/Receita %	Despesas Parque (R\$)	Despesa/ISS %
2012	1.586.974.016,16	211.141.474,79	13%	12.172.493,83	5,77%
2013	1.765.010.188,49	239.514.788,39	14%	10.669.725,45	4,45%
2014	2.195.333.385,48	238.221.002,57	11%	18.875.928,70	7,92%

Fonte: Autoria própria. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2015)

Embora, não se possa resumir o investimento total destinado ao Parque Tecnológico a estes valores, visto que, os investimentos indiretos em ações de captação de institutos educacionais, aquisição de loteamentos, e eventuais obras de infraestrutura, não estão abrangidos nas despesas diretamente destinadas à administração do Parque; pode-se avaliar como relativamente baixo o valor da

despesa e, também inferir que a mesma não obedeceu, nos anos da amostragem analisada, a uma regra rígida de vinculação ao crescimento da receita do imposto decorrente da ampliação do valor econômico dos serviços no município.

Da análise da Tabela 2 abaixo, constata-se que os números de empresas ativas no município, no período de 2006 a 2013, segundo estatística do IBGE (INSTITUTO...,2015), apresentou um crescimento de 27%. Este crescimento pode ser consequência da política pública de incentivo ao empreendedorismo e do desenvolvimento do polo tecnológico, por meio dos programas de incubadoras, implementadas a partir de 2001, e da constituição do Parque Tecnológico a partir de 2006.

Tabela 2 – Relação de empresas ativas do município

Anos	Empresas ativas	Aumento %	Acumulado %
2006	18.342	---	---
2007	18.739	2%	2%
2008	19.212	3%	5%
2009	20.262	5%	10%
2010	21.162	4%	15%
2011	21.760	3%	19%
2012	22.523	4%	23%
2013	23.242	3%	27%

Fonte: Autoria própria

Da análise dos números de empregabilidade no município, disponíveis na página eletrônica da Prefeitura de São José dos Campos (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2015) e reproduzidos na Tabela 3 abaixo, constatou-se que no período de 2003 a 2013, o número de empregados admitidos superou o número de empregados demitidos, o que corrobora a indicativa supra de que houve expansão no crescimento de empresas ativas no município e que, provavelmente a política pública de desenvolvimento local foi bem sucedida,

Tabela 3 – Saldo de Empregos Formais no município

Anos	Empregados	
	Admitidos	Demitidos
2003	38.128	39.080
2004	48.003	40.239
2005	52.658	46.558
2006	52.086	47.927
2007	70.148	55.216
2008	86.605	72.931
2009	85.935	83.023
2010	101.542	95.704
2011	108.011	107.020
2012	102.646	101.794
2013	103.531	102.552

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGET-Caged (2012) (SAO JOSÉ DOS CAMPOS,2015)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise teórica da origem e da evolução do polo tecnológico, considerados os fatos que permearam as seis décadas desde sua criação, permite que se constate que o polo tecnológico de São José dos Campos, embora tenha sido originado por uma ação pública, evoluiu, na maior parte do período, de forma natural, sem interferência planejadora da administração pública.

A análise dos instrumentos orçamentários (conforme aferido na análise de dados) indica que foi delineada, a partir de 1997, uma política pública de desenvolvimento regional, voltada para a reestruturação e manutenção do município como polo tecnológico.

De fato, constatou-se a adoção de ações convergentes ao desenvolvimento do polo tecnológico, em pelo menos quatro políticas públicas, planejadas em vários níveis (a curto, médio e longo prazo): (i) política pública educacional, focada na qualificação da mão de obra a atuar nas empresas tecnológicas: (a) ampliação de cursos superiores públicos de qualificação tecnológica, o que permite que a população tenha acesso a ensino superior e técnico de melhor qualidade, sem ter que recorrer a outros municípios; (ii) política pública às micro e pequenas empresas, voltada especialmente à área tecnológica: (a) reestruturação dos serviços públicos e da comunicação entre a administração pública e a população, de forma a melhor atender às empresas e empreendedores; (b) incentivos fiscais a empresas tecnológicas, assim definidas não apenas as do setor aeroespacial, o que implicou em estímulo à independência do polo tecnológico originado em torno da Embraer, Mectron e Avibrás; (c) instauração de programas de incentivo financeiro à prática do empreendedorismo com concessão de crédito a juros baixos; (d) incentivos fiscais aos empreendedores do setores tecnológicos; (iii) política pública de infraestrutura, voltada a facilitar a instalação de novas empresas na área tecnológica: (a) criação de incubadoras; (b) criação do parque tecnológico e de uma zona especial que compreenderá uma estrutura maior para o crescimento do parque; (iv) política pública desenvolvimentista, focada no empreendedorismo tecnológico: (a) incentivo ao empreendedorismo com a introdução de disciplina desta temática no currículo escolar do ensino fundamental público; (b) promoção de cursos em diversos locais do município.

Pode-se afirmar, com base nos números analisados, relativos às empresas ativas do município e aos índices de empregabilidade (sempre superiores aos de desligamentos), em conjunto com as boas avaliações dos programas (premiados pelo SEBRAE) que, o planejamento coordenado das referidas ações, contribuiu para o crescimento da atividade econômica no município e funcionou como um antídoto eficaz contra o desemprego, bem como promotor da ampliação da qualidade de vida da população.

O crescimento do parque tecnológico, ampliado além dos setores aeroespacial, defesa e automotivo (que caracterizavam o polo tecnológico no município até então), estruturado e equipado por um misto interessante de institutos de pesquisa, escolas e empresas, de naturezas pública e privada, em um espaço adequado e garantido para seu crescimento, com boa infraestrutura de serviços em geral, e com um relativo baixo custo (vide dados apresentados); a ampliação do número de empreendedores; e a real probabilidade de alta de aumento da receita dos dois tributos substanciais à Municipalidade (ISSQN e

IPTU), são bons indicativos de que o planejamento de um futuro promissor para o município foi delineado estrategicamente de forma eficaz.

Pelo exposto, nas referências teóricas, e da análise dos resultados, conclui-se, portanto, que houve a convergência de políticas públicas e que esta foi fruto de um planejamento estratégico, bem delineado nos instrumentos orçamentários e no Plano Diretor, que aperfeiçoou não somente o uso dos recursos públicos, mas também proporcionou um desenvolvimento mais acelerado e sólido ao município.

Também se concluiu que o Parque Tecnológico tende a evoluir no sentido de ser autossustentável, sendo nítido que algumas políticas públicas, não percebidas na coleta de dados, como por exemplo, as adiante mencionadas, carecem ainda de ações convergentes para que se tenha de fato semeado um polo tecnológico atrativo e autossustentável: transporte (ainda bem deficitário), saúde (ainda carente do gozo da tecnologia incentivada), ambiental (os números de reaproveitamento industrial ainda não se equipara aos bons números das coletas seletivas instituídas no início dos anos 90) e de comunicação (internet, principalmente).

Uma análise conclusiva e detalhista acerca dos pontos de convergência (e divergência) aferidos demanda uma coleta de dados mais específica e substancial de cada uma das políticas identificadas neste artigo. Uma pesquisa adicional que atenda esta recomendação é de grande valia à administração do município de São José dos Campos, para um melhor aproveitamento dos recursos ainda mais escassos diante em tempos de crise econômica, visto que, as conclusões a serem obtidas na mesma, constituir-se-ão em uma base rica para um novo planejamento estratégico, corrigindo os possíveis erros e suprimindo lacunas de investimentos.

Uma questão de pesquisa interessante a ser desenvolvida em artigo futuro é a análise focada no desenvolvimento regional (apenas citado neste trabalho), que se desenvolveu de forma ampliada ao desenvolvimento tecnológico local, e culminou na consolidação de uma região metropolitana (Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte – RMVale) centralizada ao município de São José dos Campos.

Technological polo of São José dos Campos: Critical analysis of municipal public policy

ABSTRACT

The local development of the municipality of São José dos Campos was directed to the tech sector in the Decade of 50, by Government decision to implement a military project pioneer in aeronautics area. This article proposes to examine if the public policy of this municipality converge (or not) for the development of the town as a technological pole, under the historical, conceptual and budgetary perspective. We opted for exploratory research combined with descriptive research to the goal, with a focus on dialectical description of the origin and evolution of the technological pole and in the calculation of the effective (or not) participation of public administration in this evolution. How to approach the problem, we opted for qualitative research with recurrences of quantitative research, with a view to complementing and robustness in the production of information and as a technical procedure for data collection, the bibliographic and documentary research. The results suggest that public policy of this municipality, at a certain moment in history, have been a strategic planning that the ordered to be convergent maintenance of regional development as a technological pole; and a conclusive statement demands a more detailed data collection more substantial and specific for each of the policies identified in this article.

KEYWORDS: Public policies. Localdevelopment. Technologycluster. Public Budget. Strategic planning.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS DO INSTITUTO TECNOLÓGICO DE AERONÁUTICA - AEITA. **História do ITA 1941 a 1950**. Disponível em: <<http://www.aeitaonline.com.br>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

ASSOCIAÇÃO DOS EMPRESÁRIOS DO CHÁCARAS REUNIDAS. **História da ASSECRE**. Disponível em: <<http://www.assecre.org.br/historia-da-assecre>> Acesso em: 20 ago. 2015.

BALTAR, Paulo E. **Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil**. Economia e Sociedade, Campinas, (6): 75-111, jun. 1996. Disponível em: <<http://www3.eco.unicamp.br/publicações>>. Acesso em 25 set.2015.

BRASIL. **Constituição** (1988). Dos Orçamentos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 14 ago. 2015.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 21 ago. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 14 ago. 2015.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública**: teoria, prática e mais de 800 exercícios. Rio de Janeiro: Elsevier,2010.

CORREA, Izabela Moreira. **Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais.** Rev. Adm. Pública [online]. 2007, vol.41, n.3, pp. 487-504. ISSN 0034-7612.

COSTA, Leonardo A.; **Direito Tributário e Finanças Públicas I.** Rio de Janeiro:FGV, 2012.

FORJAZ, Horácio A.; CAVALI, Sebastião G.; SOUZA, Luiz F.C.; JUNIOR, Elso A. Parques Tecnológicos e Incubadoras modelando novas cidades – O case de São José dos Campos. **XXIII Seminário Nacional de Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas**, Recife, set.2014. Disponível em: <http://anprotec.org.br/anprotec2014/artigos_completos.php>. Acesso em: 17 ago. 2015.

FUNDAÇÃO MUSEU DA TECNOLOGIA DE SÃO PAULO. **Vencendo o Azul – História da Indústria e Tecnologia Aeronáuticas.** Disponível em: <<http://www.museutec.org.br/resgatememoria2002/old/enciclop/cap002/007.html>> Acesso em: 20 ago. 2015.

GIACOMINI, James. PAGNUSSAT, José. **Planejamento e orçamento governamental.** Brasília: ENAP, 2007.

GIL, Antonio C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo, Editora Atlas S.A., 2002.

GONÇALVES, Eduardo; PEROBELLI, Fernando S. **Políticas Públicas do Estado de Minas Gerais e Desenvolvimento de Empresas de Base Tecnológica em Juiz de Fora.** Fortaleza; Revista Econômica do Nordeste, v. 30, n. 1, p. 76-92, jan-mar 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades.** Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br>> Acesso em: 15 set. 2015.

KASHIWAKURA, Helder; **A contabilidade gerencial aplicada ao orçamento-programa como instrumento de avaliação de desempenho.** Rio de Janeiro:ESAF, 1997.

MARIGHETTI, Alex; SPOSITO, Eliseu. **A formação dos polos tecnológicos e seu papel no processo de desenvolvimento territorial no município de São Carlos/SP.** Geografia em Atos, n. 9, v.1. UNESP, Presidente Prudente, 2009.

PARQUE TECNOLÓGICO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Conheça o Parque - Histórico.** Disponível em: < <http://www.pqtec.org.br>> Acesso em: 20 ago. 2015.

PIMENTA, C.; ALVES, C.; **Políticas públicas & desenvolvimento regional [online]**. Campina Grande: EDUEPB, 2010.

ROSA, Flávia G.M.G.; ODONNE, Nanci; **Políticas públicas para o livro, leitura e biblioteca**. Brasília, v. 35, n. 3, p. 183-193, set./dez. 2006.

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. 2007. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2007.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Lei Complementar nº 5.138, de 29 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Investimentos do Município de São José dos Campos para o período de 1998 a 2001. **Jornal Boletim do Município**, São José dos Campos, SP, 29 de agosto de 1997.

_____. Lei Complementar nº 5.969, de 04 de dezembro de 2001. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Investimentos do Município de São José dos Campos para o período de 2002 a 2005. **Jornal Boletim do Município**, São José dos Campos, SP, 30 de dezembro de 2001.

_____. Lei Complementar nº 256, de 10 de julho de 2003. Altera alíquotas do imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISSQN, dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais a empresas, e dá outras providências. **Jornal Boletim do Município**, São José dos Campos, SP, 10 de julho de 2003.

_____. Lei Complementar nº 7.213, de 08 de dezembro de 2003. Inclui nos anexos ii e iii, da lei. Nº 6.925, de 30 de novembro de 2005, Plano plurianual de aplicação - PPA, para o período de 2006 a 2009, alterada pelas leis nºs 7.105, de 30 de junho de 2006 e 7.129, de 06 de julho de 2006, os programas, objetivos, metas, indicadores e ações que especifica. **Jornal Boletim do Município**, São José dos Campos, SP, 08 de dezembro de 2003.

_____. Lei Complementar nº 5.969, de 30 de novembro de 2005. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Investimentos do Município de São José dos Campos para o período de 2006 a 2009. **Jornal Boletim do Município**, São José dos Campos, SP, 30 de novembro de 2005.

_____. Lei Ordinária nº 7.101, de 26 de agosto de 2006. Autoriza o poder executivo a celebrar convênio com estado de São Paulo, por meio da Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, objetivando a implantação do parque tecnológico de São José dos Campos e dá outras providências. **Jornal Boletim do Município**, São José dos Campos, SP, 22 de setembro de 2006. Disponível em: <<http://www.sjc.sp.gov.br/media/350292/lc42810.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

Lei Ordinária nº 8.032, de 28 de setembro de 2009. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Investimentos do Município de São José dos Campos para o período de 2010 a 2013. **Jornal Boletim do Município**, São José dos Campos, SP, 28 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.sjc.sp.gov.br/media/144821/ppa_2010_2013_8032.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2015.

Contrato Administrativo nº 20.528, de 20 de maio de 2009. Contrato de Gestão que entre si celebram a Prefeitura Municipal de São José dos Campos e a Associação Parque Tecnológico de São José dos Campos, com a finalidade de promover, fomentar e gerenciar projetos de interesse público no Município no Parque Tecnológico. **Divisão de Formalização de Contratos**, São José dos Campos, SP, 20 de maio de 2009.

Lei Estabelece as normas relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo em São José dos Campos, e dá outras providências. **Jornal Boletim do Município**, São José dos Campos, SP, 9 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.sjc.sp.gov.br/media/350292/lc42810.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.sjc.sp.gov.br/servicos/portal_da_transparencia.aspx>. Acesso em 25 jul.2015.

Banco de Dados Econômicos. Disponível em: <http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimento_economico/dados_economicos.aspx>. Acesso em 25 jul.2015.

Banco de Dados Econômicos. Disponível em: <<http://www.sjc.sp.gov.br/negocios/incentivos.aspx>>. Acesso em 25 jul.2015.

SÃO PAULO. Decreto Estadual nº 50.504, de 6 de fevereiro de 2006. Institui o Sistema Paulista de Parques Tecnológicos e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 7 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/133172/decreto-50504-06?ref=topic_feed>. Acesso em: 17 fev.2015.

SENADO FEDERAL. **Glossário.** Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/glossario>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

SCIELO. Disponível em: <<http://www.scielo.org>> Acesso em: 10 jul. 2015.

SILVA, Rogério L.N. Políticas públicas e administração democrática. **Sequência n.64**, Florianópolis, jul. 2012. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/seq/n64/n64_a04.pdf>. Acesso em: 15 ago.2015.

VEDOVELLO, Conceição; JUDICE, Valéria; MACULAN, Anne. Revisão crítica às abordagens a parques tecnológicos: alternativas interpretativas às experiências brasileiras recentes. **RAI - Revista de Administração e Inovação**. São Paulo, v. 3, n. 2, p. 103-118, dez. 2006.

Recebido: 08 dez. 2016.

Aprovado: 02 fev. 2017.

DOI: 10.3895/rbpd.v6n2.5645

Como citar: COIMBRA, A. C. M.; HOPFER, K. R. Pólo tecnológico de São José dos Campos: Análise crítica da política pública municipal. **R. bras. Planej. Desenv.**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 313-338, mai./ago. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbqpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Katia Regina Hopfer

Av. Sete de Setembro, 3165 - Rebouças - Curitiba – PR

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

