

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**JULIANA BRAGA DE MATTOS**  
**LUIZ ANTONIO DE OLIVEIRA JÚNIOR**  
**MARIA CRISTINA COSTA PINTO GALVÃO**

**A mudança vocacional do município de Santo André e o  
impacto nas receitas municipais**

**São Paulo**

**2014**

**JULIANA BRAGA DE MATTOS**  
**LUIZ ANTONIO DE OLIVEIRA JÚNIOR**  
**MARIA CRISTINA COSTA PINTO GALVÃO**

**A mudança vocacional do município de Santo André e o impacto  
nas receitas municipais**

Dissertação apresentada à Escola  
de Administração de Empresas de  
São Paulo da Fundação Getúlio  
Vargas para obtenção do título de  
Mestres em Gestão e Políticas  
Públicas

Orientador: Prof. Me. Henrique  
Fingermann

São Paulo

2014

Galvão, Maria Cristina Costa Pinto; Mattos, Juliana Braga de; Oliveira Junior, Luiz Antonio de.

A mudança vocacional do município de Santo André e o impacto nas receitas municipais / Maria Cristina Costa Pinto Galvão, Juliana Braga de Mattos e Luiz Antonio de Oliveira Junior. - 2014.

108 f.

Orientador: Henrique Fingermann

Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. São Paulo, Região metropolitana de (SP). 2. Relações intergovernamentais - Brasil. 3. Políticas públicas. 4. Finanças municipais - Santo André (SP). 5. Indústria de serviços. I. Fingermann, Henrique. II. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 336.1/.5(816.1)

**JULIANA BRAGA DE MATTOS**  
**LUIZ ANTONIO DE OLIVEIRA JÚNIOR**  
**MARIA CRISTINA COSTA PINTO GALVÃO**

**A mudança vocacional do município de Santo André e o impacto  
nas receitas municipais**

Dissertação apresentada à Escola de Administração  
de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio  
Vargas para obtenção do título de Mestres em  
Gestão e Políticas Públicas

Campo de Conhecimento: Administração Pública

Aprovado em: 25/09/2014

Banca Examinadora:

**Prof. Orientador Henrique Fingermañ**  
FGV-EAESP-MPGPP

**Profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah**  
FGV-EAESP-MPGPP

**Prof. Dr. Jeroen Johannes Klink**  
Universidade Federal do ABC – UFABC

**Secretário Antonio Carlos Lopes Granado**  
Secretaria de Finanças de Santo André

## RESUMO

O presente trabalho busca analisar as mudanças econômicas e de perfil produtivo ocorridas em Santo André, município integrante da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), com transformações em seu perfil eminentemente industrial para o incremento do setor de serviços, parcialmente decorrente dos processos de desconcentração industrial vividos em maior escala no país. Partindo-se da formação histórico-econômica local e da identificação de fenômenos globais, como a reestruturação produtiva vivida na indústria, a pesquisa procurou observar os impactos particulares desta reorganização econômica em Santo André, cujo índices apontam para maior retração industrial em comparação com outros municípios da RMSP, no período analisado que compreende os anos de 1990 a 2010.

Além disso, o trabalho analisa a particular situação arrecadatária do município, tendo em vista a queda relativa de um de seus principais impostos - o ICMS – apontando questões no que se refere à gestão tributária e otimização dos recursos disponíveis no orçamento municipal.

Por fim, diante da situação problema apresentada, a saber, a fragilidade financeira do poder público em contexto de perda de relevância econômica em Santo André, a pesquisa apresenta um quadro de sugestões relativas a diferentes instâncias estratégicas e estruturais, que visam à dinamização e incremento das finanças e desenvolvimento econômico andreenses.

A metodologia utilizada para a construção do trabalho contou não apenas com o acesso a textos e análises de especialistas, relativos aos temas indicados, como entrevistas com diversos atores municipais e regionais, entre os quais incluem-se representantes do poder público municipal, lideranças locais de entidades públicas e privadas e pesquisadores acadêmicos.

**Palavras-chave: processo de industrialização de Santo André; reestruturação produtiva industrial; ICMS e municípios industriais; setor terciário; estrutura de emprego e renda; orçamento público municipal; tributos municipais.**

## ABSTRACT

This work aims to analyse the economic and the production changes in the context of Santo Andre, a city that belongs to São Paulo Metropolitan Area (SPMA). Santo Andre testified a transformation in its industrial profile, through the increase of service and commerce sectors, due, in part, to the industrial crisis lived lately in Brazilian economy. Taking into account the historical background, alongside with the analyses of global events, such as the productive restructuring, this research tried to observe the impacts of the global economic rearrangement in the city, whose statistics indicates a strong industrial decrease in comparison to other cities of SPMA, in the period of 1990 to 2010.

Besides this, the work analyses the local tax revenues, considering the relative reduction of the most important one (Brazilian tax known as ICMS), indicating problems related to the tax and fiscal management and the local budget resource optimization.

Last but not least, regarding the dilemma presented - i.e. the financial fragility of the municipality in a context of economic decrease – the work introduces an ensemble of proposals related to both strategic and structural instance, that seek to improve and increase the financial and economic development of the municipality.

The methodology of work was not restricted to consulting of texts and experts analysis, also considering interviews with different social actors, both local and regional, including public authorities, private and public leaderships, as well as academic researchers.

**Key-words: productive restructuring; Santo Andre's industrialisation process; ICMS and taxes in industrial focused cities; services sector; employment and income indexes; local public resources; municipal taxes.**

## LISTA DE SIGLAS

ABC - Região composta pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CF - Constituição Federal

CGU - Controladoria Geral da União

CMDE - Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico

CNAE - Classificação Nacional de Atividades Econômicas

Cofins - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

COMDEPHAPASA - Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arquitetônico-Urbanístico e Paisagístico de Santo André

CONDEPHAAT - Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico Arqueológico, Artístico e Turístico

CPP - Contribuição para a Seguridade Social destinada à Previdência Social a cargo da Pessoa Jurídica

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DAS - Documento Único de Arrecadação

DIPAM - Declaração do Índice de Participação dos Municípios

EPP - Empresa de Pequeno Porte

FAISA – Fundação de Assistência à Infância de Santo André

FDU - Fundo de Desenvolvimento Urbano

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IEP – Instituição de Ensino e Pesquisa

IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

IPC-A – Índice de Preço ao Consumidor Ampliado  
IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano  
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores  
IRPJ - Imposto de Renda da Pessoa Jurídica  
IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte  
ISS - Imposto sobre Serviço  
ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis  
ME - Microempresa  
MPGPP - Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas  
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PES – Planejamento Estratégico Situacional  
PGV - Planta Genérica de Valores  
PIB - Produto Interno Bruto  
PIS - Programa de Integração Social  
PND - Programa Nacional de Desenvolvimento  
RMSP - Região Metropolitana de São Paulo  
SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados  
SFH - Sistema Financeiro da Habitação  
SM - Salário Mínimo  
SMF - Secretaria Municipal de Finanças  
STN - Secretaria do Tesouro Nacional  
SUS - Sistema Único de Saúde  
TCU - Tribunal de Contas da União  
TI - Tecnologia da Informação  
UFABC - Universidade Federal do ABC  
VA - Valor Adicionado  
VAF - Valor adicionado Fiscal  
VDP - Vetor de Descrição do Problema

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### TABELAS

TABELA 1 - Relação entre o Total da Receita Direta Municipal e a Cota-Parte ICMS em Santo André pelo Igp-Di.....	16
TABELA 2 - Variação do N° de Empregos Formais, População, Rendimento Médio dos Empregos Formais e Renda <i>per capita</i> de Santo André, no Período 2000 a 2010 .....	23
TABELA 3 - Variação do VA da Indústria, PIB e PIB <i>per capita</i> , em percentagem, no período 1999 a 2011 .....	24
TABELA 4 - Índice de Participação do ICMS nos municípios mais importantes do ABC.....	58
TABELA 5 – Variação do PIB <i>per capita</i> , no período 1999 a 2011 .....	59

### QUADROS

QUADRO 1 - Avaliação da Rigidez na Execução Orçamentária de Santo André - 2013 .....	38
QUADRO 2 - Objetivos e Propostas para Reestruturação Produtiva e Competitividade .....	60
QUADRO 3 - Objetivos e Propostas para Instalação de Novas Indústrias .....	61
QUADRO 4 - Objetivos e Propostas para o Sistema de Arrecadação Municipal.....	62
QUADRO 5 - Objetivos e Propostas para Execução Orçamentária Municipal .....	63

## GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Valor Adicionado Fiscal – Vaf por Setor Industrial em Santo André – Igp-Di .....	17
GRÁFICO 2 - Índice de Participação da Arrecadação do ICMS no Estado de São Paulo (em%) - 1990 a 2013.....	19
Gráfico 3– Empregos Formais por Setor Produtivo – 1991 a 2012 .....	21
Gráfico 4 - Evolução do Nível de Emprego por Tipo de Serviço .....	25
Gráfico 5 - Nível de Emprego por Tipo de Comércio.....	28
GRÁFICO 6 - Rendimento das Pessoas Responsáveis pelos Domicílios Particulares, nos anos 1991, 2000 e 2010 (em %)......	29
GRÁFICO 7 - Rendimento Médio por Setor (2000 e 2010).....	31
GRÁFICO 8 - Evolução das Receitas Municipais 1990 - 2011 .....	34
GRÁFICO 9 - Evolução das Receitas Tributárias Próprias .....	35
GRÁFICO 10 - Evolução dos Tributos Incidentes sobre Produção e Consumo (Parcela Municipal) ...	36
GRÁFICO 11 - Evolução das Principais Transferências Correntes (1990 a 2011) .....	37
GRÁFICO 12 – Comparativo de Alíquotas praticadas na Região do ABC.....	41
GRÁFICO 13 - Total Arrecadado de ISSQN.....	43
GRÁFICO 14 - Arrecadação do IPTU .....	45
GRÁFICO 15 - Arrecadação de IPTU por Habitante .....	46
GRÁFICO 16 - Arrecadação de ITBI .....	48

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1 – Perfil histórico-econômico de Santo André</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo 2 – O novo perfil econômico do município de Santo André.</b>	<b>14</b>
Situação-Problema	14
Estrutura de emprego e renda	20
Serviços	24
Comércio	27
Renda	28
<b>Capítulo 3: As Receitas Públicas de Santo André</b>	<b>33</b>
A matriz de arrecadação de Santo André	33
Detalhamento da receita própria do município	39
Panorama sobre a gestão dos tributos em Santo André	49
<b>Capítulo 4: Propostas de encaminhamento para a situação problema</b>	<b>51</b>
O Fluxograma Causal Explicativo e as Cadeias Causais	53
O Vetor de Descrição do Problema e as Consequências	58
Os objetivos e as respectivas propostas	60
Condicionantes para implementação das propostas	78
<b>Conclusões</b>	<b>85</b>
<b>ANEXO 1 - Lista de Entrevistados</b>	<b>90</b>
<b>ANEXO 2 – Mapa do município de Santo André</b>	<b>91</b>
<b>ANEXO 3– Realocação do Emprego por Sub Setor em Santo André</b>	<b>92</b>
<b>ANEXO 4 – PIB de Santo André no <i>ranking</i> dos Municípios Paulistas</b>	<b>94</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>95</b>

## INTRODUÇÃO

Este documento constitui o trabalho de conclusão do Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP), cuja proposta denominada “*A mudança vocacional do município e o impacto nas receitas municipais*” foi apresentada à coordenação do curso pela Secretaria Municipal de Finanças (SMF) de Santo André.

Nas últimas décadas, Santo André vem passando por transformações econômicas que trouxeram consequências para o seu perfil produtivo, na medida em que sofreu retração industrial acompanhada de expansão das atividades terciárias, alterando a estrutura de emprego e renda do município.

Trata-se das consequências do processo de reestruturação produtiva, pelo qual passa toda a indústria mundial, que alterou o sistema de produção do setor secundário – antes verticalizado – em direção a uma forma descentralizada de execução de suas atividades, marcada pela terceirização, muitas vezes repassadas ao setor de serviços.

Ao mesmo tempo, vive-se um período de grandes mudanças no modo de vida urbano, resultando no aumento expressivo da oferta e demanda de serviços especializados, sobretudo nas áreas de saúde e educação, cultura e lazer.

Em termos de finanças públicas municipais, esse cenário modifica a matriz de receitas, impactando negativamente no volume de recursos recolhidos pelo ICMS, bem como expandindo a arrecadação do ISS.

Com base no contexto sumariamente apresentado nesta introdução, o principal objetivo deste trabalho é o de aprofundar a compreensão do processo de transformação econômica em curso no município como forma de subsidiar o delineamento de ações efetivas que possibilitem a otimização e a potencialização dos seus efeitos no desenvolvimento sustentável e inclusivo, tendo sempre presente os princípios de justiça e equidade social e fiscal.

Como objetivo específico, buscou-se analisar a gestão e a sistemática de arrecadação dos tributos para identificar possibilidades de incremento das receitas para que o município tenha condições de enfrentar seus desafios no atendimento às demandas populacionais.

Para a elaboração deste trabalho foram adotadas diversas metodologias de investigação e de análise com o intuito de promover uma melhor adequação entre o conteúdo

pesquisado e a sua apropriação à realidade de Santo André. Isso significou o uso de ferramentas específicas definidas em função dos objetivos de cada capítulo.

Para o primeiro capítulo, cujo objetivo foi o de compreender a formação econômico-industrial de Santo André, recorreu-se a uma bibliografia constituída especialmente por documentos que indicam sua trajetória histórica, bem como por teses recentes de economistas que buscaram entender as transformações econômicas pelas quais o Brasil, o Estado de São Paulo e sua região metropolitana vêm passando, com reflexos em Santo André. O capítulo traçou o perfil econômico do município, destacando os fatores que favoreceram seu processo de industrialização, assim como aqueles que levaram a uma mudança em seu perfil produtivo.

O segundo capítulo buscou traçar o perfil econômico atual do município partindo da situação problema, apresentada pela Secretaria de Finanças de Santo André, qual seja, a queda acentuada na arrecadação do ICMS. Como referências para fundamentar a análise desse perfil, buscaram-se dados levantados pelos principais institutos de pesquisa do país, como IBGE e Fundação SEADE, de modo a constituir um quadro explicativo para as principais transformações econômicas do município e suas consequências para a estrutura de emprego e renda.

Já o terceiro capítulo teve como objetivo analisar o orçamento municipal, com destaque para a composição de sua receita, suas vinculações e o grau de governabilidade das autoridades locais para sua alocação. Esse capítulo também procura analisar de forma mais detalhada as receitas tributárias municipais, avaliando a estrutura, alíquotas e aspectos da legislação e fiscalização (como o IPTU, ISS, ITBI e taxas), bem como a capacidade de operação do setor.

Tais formulações foram elaboradas com base nos dados levantados pelas organizações já citadas e também por aqueles extraídos da página eletrônica da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e por aqueles fornecidos pela SMF de Santo André.

Para efeito de análises comparadas a respeito de finanças públicas, o segundo e terceiro capítulos adotaram como referências nove municípios paulistas de perfil industrial, situados na RMSP e na macrometrópole paulista, por entender que os fenômenos relativos à reestruturação produtiva, em tese, podem ter trazido consequências semelhantes em vários deles. São eles: São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Campinas, Guarulhos, Osasco, Piracicaba, São José dos Campos e Sorocaba.

Paralelamente às pesquisas realizadas para a elaboração dos três capítulos citados, foram realizadas entrevistas com atores direta ou indiretamente relacionados à gestão atual ou pregressa do município de Santo André - sejam eles governantes, acadêmicos, sindicalistas e representantes do setor privado (Anexo 1).

Por meio dessas entrevistas, muito se aprendeu sobre a história de Santo André, possibilitando a compreensão do contexto vivido atualmente, além da discussão de uma série de propostas apresentadas por esses entrevistados como alternativas para superação dos problemas atuais.

A elaboração do capítulo 4, portanto, contou com todo o material analítico oriundo dos três capítulos anteriores – perfil histórico-econômico, pesquisas e análises econômicas e orçamentárias, além das entrevistas. Com o objetivo de desenvolver propostas de enfrentamentos da situação de retração econômica e fiscal, foram adotados alguns conceitos da metodologia do “Planejamento Estratégico Situacional – Método PES”, por auxiliar no processamento simultâneo desse vasto e complexo conjunto de informações.

Por fim, nas conclusões, foram enfatizados os aspectos mais importantes apontados ao longo do trabalho, com especial reavaliação do pressuposto inicial indicado no título do termo de referência, acerca de uma possível alteração vocacional no perfil produtivo de Santo André. Constatou-se uma mudança mais ampla na forma de organização do setor industrial e da vida urbana, cujos impactos não afetaram exclusivamente o município, mas antes alteraram a própria dinâmica produtiva contemporânea, que não mais contempla uma única vocação produtiva.

## CAPÍTULO 1 – PERFIL HISTÓRICO-ECONÔMICO DE SANTO ANDRÉ

O município de Santo André, localizado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), integra o chamado ABC Paulista – região composta pelos municípios de Santo André, São Bernardo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra – que se notabilizou como um dos mais fortes polos industriais do país, a partir do início dos anos 50.

A origem deste perfil industrial remonta ao início do século XX, em movimento que pode ser atribuído às reverberações da industrialização crescente de São Paulo, tanto pela proximidade da região com a capital paulista, como pelo favorecimento da presença da ferrovia no município de Santo André – a inter-regional Santos-Jundiaí (inicialmente chamada de *São Paulo Railway*). Instalada no ano de 1867, a ferrovia foi importante para o escoamento da produção cafeeira de São Paulo para o porto de Santos, visando à exportação do produto. A passagem da ferrovia pela região do ABC, à época ainda não dividida nos atuais municípios, foi determinante para seu futuro desenvolvimento econômico, favorecendo a fixação de indústrias na localidade.

No livro *A Cidade Região: regionalismo e reestruturação no grande ABC Paulista*, Jeroen Klink aponta a importância do eixo ferroviário para a fixação de grandes indústrias e usinas na região, verificadas até o ano de 1937. Destacam-se entre elas: *Indústrias Reunidas F. Matarazzo, S/A Moinho Santista, Companhia Brasileira Sedas Rhodiaseta S/A, General Motors do Brasil, Cia. Brasileira de Metais e Metalurgia, Pirelli S/A, Boyes S/A, Barros Loureiro e Irmão, Indústria Aliberte Ltda., Kowarick & Cia., Cia. Brasileira F.S. Hautmont, Cia. Brasileira de Cartuchos, Cia. Lidgerwood do Brasil, Atlantis Brasil Ltda., Ind. Pelosini Ltda., Indústria Paulista Argilex S/A., Cimento Roseo S/A.* - responsáveis, no total, por cerca de 10.000 empregos locais<sup>1</sup>.

Em sua origem, fixou-se no território (que apenas a partir de 1945 viria assumir a atual divisão a que corresponde o município de Santo André), forte perfil de indústrias têxteis – refletindo ainda certa transição entre produção artesanal e industrial. Registros apontam<sup>2</sup> como primeiras indústrias têxteis da cidade a *Tecelagem Silva Seabra & Cia* (inaugurada em 1885) produtora de brim de algodão, e a *Kowarick & Cia* (1889), fabricante de casimiras. Ao longo

<sup>1</sup> KLINK, 2000. p. 95

<sup>2</sup>Informações obtidas em: <http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/cidade-de-santo-andre/historia>. Acesso em 20 junho 2014.

das primeiras décadas do século XX este perfil se intensificou, destacando-se a instalação da *Rhodia* (*Rhodia Brasileira* ou *Rhodasetta*), em 1929, bem como o *Moinho Santista*, que em 1937 adquire a antiga tecelagem *Silva Seabra & Cia*.

Além da tecelagem, a industrialização em Santo André seguiu outros dois importantes eixos de produção – a metalurgia e a química. Estes seguem sendo - a despeito de impactante diminuição a partir dos anos 1970 e 1980, como será apontado mais adiante – um dos principais setores industriais do município, ao lado das indústrias de plásticos e borracha, em grande parte vinculadas ao setor automotivo. Estes setores viram-se privilegiados, sobretudo a partir dos anos 1940 e 1950, como atestam as seguintes instalações fabris: em 1940 a *Firestone* (atual *Bridgestone*) inaugura sua planta em Santo André; em 1945, *Eletrocloro*, *General Electric* e *Cofap*; em 1951 é a vez da *Otis Elevadores* e, em 1954, a *Refinaria de Petróleo União S/A*.

A instalação da *Refinaria União* ocorreu no bairro de Capuava, limite entre Santo André e Mauá e, embora após a divisão dos municípios a sede esteja localizada neste último, sua presença foi responsável por alavancar o desenvolvimento do chamado Polo Petroquímico do ABC, atraindo outras indústrias de igual vocação em seu entorno<sup>3</sup>. Entre elas, teve destaque a presença da *Rhodia* (*Indústria Química Rhodia Brasileira*), hoje parte do grupo multinacional *Solvay*, por sua vez recém-adquirido pela *Brasken*, também multinacional de destaque no setor.

Mas, se na passagem do século XIX para o século XX a instalação da ferrovia teve papel preponderante para a atração de indústrias para a região, um segundo evento ligado à questão dos transportes marcaria em definitivo sua importância a partir dos anos 50: a instalação de rodovias no entorno do ABC. Resultado de uma nova política do governo federal, o incentivo às autoestradas ocorreu em detrimento das ferrovias até então utilizadas como forma prioritária para transporte e escoamento da produção fabril nacional.

A criação de autoestradas, que favoreceu a integração da RMS, se deu a partir de 1947, com a implantação da via Anchieta, seguida da Via Anhangüera (1948), Via Dutra (1951) e, um pouco mais tarde, da Rodovia dos Imigrantes (1974). Um dos mais importantes impactos para a indústria brasileira, a partir da adoção do modelo rodoviário de transporte, foi o florescimento de toda uma indústria automotiva, tanto voltada à fabricação de veículos,

---

<sup>3</sup>Informações obtidas em: <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/refinarias/refinaria-capuava-recap.htm>

quanto de acessórios e autopeças, de forma a garantir a produção e o abastecimento do mercado nacional.

A presença de duas das mais importantes vias rodoviárias de ligação com o porto e baixada santista no ABC Paulista – Anchieta e Imigrantes - garantiu um incentivo extra à indústria automotiva no ABC. Nos anos 1950, Santo André já abrigava uma montadora de caminhões, a *International Harvest*, adquirida pela Chrysler em 1967 e, por sua vez, posteriormente comprada pela Volks Caminhões. No entanto, a menor abundância de terrenos de grande dimensão na cidade levou à concentração em São Bernardo das maiores plantas das fábricas automotivas dos anos 1950 a 1970 – ficando Santo André com parte relevante da indústria de autopeças, de menor demanda de área para produção.

O impacto desta nova indústria nascente e a importância das autoestradas na região são destacados na dissertação de mestrado de Ermínia Maricato (1977), em seu estudo de caso sobre a proletarianização do espaço urbano do ABC, especialmente São Bernardo:

A via Anchieta apresentava vantagens por estar a meio caminho entre o porto de Santos e o principal mercado consumidor do país. Várias indústrias se instalaram no recém emancipado município de São Bernardo do Campo, que passou a constituir um outro eixo importante de ocupação industrial – instalaram-se ao longo da via grandes montadoras do ramo automobilístico, como: Varam Motores, depois *Volkswagen* Caminhões (1948); Brasmotor, montadora dos veículos *Volkswagen*, os fuscas (1951); *Willys Overland* (1953); *Mercedes Benz* (1956). Outra montadora, a *General Motors*, já operava em São Caetano do Sul desde 1927. (1977, apud SAKATA, 2006:8)

No novo cenário, fortalecido pelo plano de incentivo às rodovias, Santo André ainda seguiu ao longo das décadas de 60 e 70, embora menos privilegiada do que os municípios vizinhos, uma situação de intensa produção industrial - que se explica não apenas pelo destaque das empresas anteriormente estabelecidas na cidade, notadamente as vinculadas ao polo petroquímico, mas também pelo relevante papel exercido pelas fornecedoras de autopeças, como *Cofap* e *Firestone*, para as montadoras localizadas na região.

A mudança estrutural na atmosfera de centro industrial ocorrerá a partir dos anos 1970, fundamentalmente motivada por questões macroeconômicas que atingiam o país. Sem aprofundar aqui as variadas razões que levaram à crise do nacional-desenvolvimentismo, vinculado ao Modelo de Substituição de Importações idealizado no Governo Vargas, e sequenciado nos sucessivos governos - de JK aos Governos Militares pós 1964 – responsável

pelo *boom* da indústria nacional, é importante destacar dois episódios de ordem macroeconômica que afetaram fortemente a dinâmica produtiva da RMSP, incluindo o ABC: o Choque do Petróleo de 1973 e o II PND.

O choque do petróleo de fins de 1973, elevava substancialmente, não só os preços do petróleo e de seus derivados, como também da vasta gama de matérias-primas, bens intermediários e bens de capital, cujas importações massivas alimentavam o *boom* brasileiro. O resultado apareceria no balanço de pagamentos de 1974, que apresentaria um rombo comercial de US\$ 4,69 bilhões e um déficit em conta corrente na casa dos US\$ 7,12 bilhões. (MANTEGA, 1997: 30)

Frente à fundamental participação da produção petrolífera e seus derivados tanto para a manutenção industrial, quanto para alimentar as principais produções de Santo André - automotiva e petroquímica - não é irrelevante considerar que o episódio assumiu proporções desastrosas para o ritmo de desenvolvimento econômico na região do ABC, cujo perfil industrial voltado para bens duráveis de consumo, com destaque para os automóveis, sofreu um golpe frontal com a quadruplicação do preço do barril de petróleo.

O segundo episódio anteriormente evocado refere-se ao *II Programa Nacional de Desenvolvimento* – II PND, plano econômico elaborado no governo Geisel e lançado no final de 1974, voltado para o incentivo à produção de insumos básicos, alimentos, energia e bens de produção que eram alvo de importação massiva no país. O plano, assim, visava afrontar o gargalo econômico gerado pela alta de preços após o já referido choque do petróleo, colocando em xeque a eficácia do aquecimento econômico anterior estruturado fortemente na produção de bens duráveis.

Não havia, por parte dos artífices do II PND, qualquer preconceito ou algum *parti pris* contra a indústria automobilística ou fábricas de eletroeletrônicos. Havia, isto sim, a necessidade de fazer um ajuste aos novos tempos de combustíveis caros e importações onerosas. (MANTEGA, 1997:32)

Na dissertação “*A Macrometrópole Paulista – principais polos e eixos de expansão: dinâmica econômica, mercado de trabalho e hierarquia urbana no período 1995-2010*”, Leonel de Miranda Sampaio (2014) destaca este evento no início da reversão do quadro de pujança industrial em Santo André:

Durante os anos 1970 foi lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que previa investimentos maciços na indústria de base visando

desenvolver os setores de bens de capital e insumos básicos (aço, alumínio, cobre, fertilizantes, produtos petroquímicos). O II PND também previa a descentralização espacial dos projetos de investimento, tendo sido a maior parte das inversões realizadas fora do estado de São Paulo. (SAMPAIO, 2014: 1)

Tal busca por descentralização das bases industriais no território nacional teria atingido, sobretudo a possibilidade de expansão do parque industrial de São Paulo e RMSP, da qual o ABC constituía um dos mais importantes polos. Os estudos econômicos mais recentes nomeiam este fenômeno como *desconcentração industrial* – através do qual variados fatores impulsionariam a migração de empresas e plantas industriais para outros municípios e/ou regiões, em busca de vantagens para suas atividades produtivas – fossem de ordem financeira, fossem logísticas. Em São Paulo, a desconcentração industrial atribuiria sua origem não apenas às diretrizes do II PND, mas à própria crise econômica que se instaurou em meados da década de 1970 – no chamado fim do “milagre brasileiro” - que levaria a uma violenta hemorrhagia financeiro-econômica, marcada pelo disparo galopante da inflação.

Em sua análise, Sampaio evoca ainda um terceiro e crucial fator para a guinada desfavorável à indústria no ABC Paulista, com particulares consequências para Santo André: a abertura comercial brasileira nos anos 1990.

Na virada para os anos 1990, sem que os problemas da década anterior estivessem sanados, assistiu-se à ascensão da doutrina neoliberal – cujas políticas já vinham sendo implantadas em outros países da América Latina – e sua assunção por governos brasileiros interessados entre outras coisas em conseguir empréstimos do FMI a juros mais baixos que os praticados no "mercado". Essa guinada significou o fim das políticas relacionadas ao Modelo de Substituição de Importações.

A consequência foi o esfacelamento de diversas cadeias produtivas, e as firmas sobreviventes – normalmente as maiores – passavam por processos de "reestruturação defensiva", que basicamente significavam: terceirizar atividades que não fossem diretamente relacionadas ao núcleo-duro da indústria; concentração da produção em alguns produtos (eliminando-se os demais da linha de produção); enxugamento no quadro de recursos humanos; e eventualmente, mudança geográfica em busca de terrenos e mão de obra mais barata e isenções de impostos. (SAMPAIO, 2014: 2,3)

Vale citar ainda o efeito da chamada “guerra fiscal” para a intensificação do processo de desconcentração industrial vivida na RMSP. Embora considerado, por alguns estudiosos, de menor relevância do que os fenômenos macroeconômicos já indicados, esta ação - que pode ser sintetizada na oferta de vantagens fiscais, por parte dos governos municipais ou estaduais, para instalação de empresas em seus territórios – teve efeitos para a migração de indústrias e grandes empresas de serviços para fora do núcleo original de industrialização em São Paulo.

Leonel Sampaio, citando importante pesquisa desenvolvida por Wilson Cano<sup>4</sup>, resume da seguinte forma o processo de desconcentração industrial no país, considerando a guerra fiscal antes uma consequência das políticas macroeconômicas em curso a partir dos anos 1980, do que como motivo gerador da desconcentração:

O resumo da trajetória econômica feita pelo Brasil pós-1985, e que explicaria a dinâmica espacial, seria composta por: tentativas de estabilização nos anos 1980 e início dos anos 1990; perda da capacidade do estado realizar investimentos e abandono das políticas regionais; adoção de políticas neoliberais (incluindo privatizações, abertura econômica, liberalização financeira, juros altos). As consequências seriam: guerra fiscal, desestruturação de parte dos laços regionais, desestruturação/regressão da atividade industrial (que muitos autores chamam de reestruturação defensiva) – incluindo além dos cortes no emprego formal, expressivos aumentos nos coeficientes de importação – eminentemente em setores intensivos em tecnologia). (SAMPAIO, 2014:40)

Tal panorama aponta a reestruturação produtiva da indústria mundial, aliada à adoção não planejada da abertura econômica do país, como fatores impactantes ao desenvolvimento econômico do ABC. É emblemático o seguinte trecho, retirado de artigo<sup>5</sup> sobre a reestruturação industrial na região do ABC:

Se a década de 1950 ficou marcada pelo empenho dos governos brasileiros em atribuir prioridade máxima à industrialização, a década de 1990

---

<sup>4</sup>Sampaio retoma a longa pesquisa de Wilson Cano, evocando apontamentos presentes desde a tese de doutoramento de Cano, intitulada *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo* (1975), até um dos mais recentes trabalhos, *Desconcentração Produtiva Regional no Brasil* (2007).

<sup>5</sup> RAMALHO, José Ricardo; RODRIGUES, Iram Jácome; CONCEIÇÃO, Jefferson José da: “Reestruturação Industrial, Sindicato e Território – Alternativas Políticas em Momentos de Crise na Região do ABC em São Paulo – Brasil”. Coimbra, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 85, Junho 2009: 147-167

representou a abertura econômica para os mercados internacionais e o fim do processo de substituição de importações, em um contexto de rigidez nas políticas monetária e fiscal e de difusão do novo modelo de produção em substituição ao padrão fordista. Nesse novo contexto, prevaleceram políticas de governo favoráveis ao “Estado Mínimo” e contrárias a incentivos e salvaguardas e, com relação à reestruturação das empresas, um forte enxugamento do contingente operário e até mesmo, algumas vezes, do fechamento da unidade produtiva.

A partir da década de 1990, a região do ABC deixou de ser vista como símbolo da modernidade e passou a ser apontada como o lugar do atraso e das ineficiências geradas pelo antigo modelo de industrialização por substituição de importações. (RAMALHO; RODRIGUES; CONCEIÇÃO, 2009: 154)

O resultado não poderia ser outro: somadas estas três forças contrárias ao modelo desenvolvimentista que até então sustentara a economia nacional, com sua particular ênfase na RMSP, uma desaceleração econômica atingiu a cidade de São Paulo e entorno imediato, criando um hiato na força produtiva de diversos municípios paulistas.

O caso de Santo André, neste sentido, traz ainda algumas outras particularidades. Conforme anteriormente citado, o município apresentava, no contexto favorável à instalação da indústria automotiva nos anos 1950, uma disponibilidade de terrenos reduzida em relação a seus vizinhos, portanto pouco atrativa à instalação de montadoras em seu território. Tal menor disponibilidade de terras atribui-se tanto à extensa área de mananciais presente em Santo André, quanto ao forte adensamento urbano vivido até a primeira metade do século.

Posteriormente, na guinada desfavorável à economia nacional e com a abertura econômica do país às importações, vividas nos anos 80 e 90, tais fatores não apenas se intensificaram, como representaram uma desvantagem a mais para o município: frente ao movimento global das grandes indústrias automotivas em busca dos países do hemisfério sul para a instalação de suas plantas de montagem, mas com fabricação de componentes e peças espalhados ao redor do mundo, a vocação andreense para a indústria de autopeças foi novamente golpeada.

Além disso, a escassez de grandes extensões de terra e a alta de preços dela advinda geraram a fuga de empresas sediadas no município, ao buscar a expansão de suas atividades e plantas industriais. (SAKATA, 2006: 25)

Ainda em relação à questão da disponibilidade de terrenos, vale ressaltar que a expressiva área de mananciais concentrada nos limites do município (correspondente a cerca de 50% de sua área total), associada à aplicação de leis ambientais de maior controle sobre o patrimônio natural do país<sup>6</sup> a partir dos anos 1980, afunilou ainda mais as opções de expansão industrial no município. No entanto, tais fatores, seja a presença de áreas de mananciais quanto o cumprimento rigoroso da legislação ambiental pelas autoridades públicas andreenses não devem ser encarados como problemas reais, senão como desafios às autoridades locais para a garantia do desenvolvimento sustentável - ainda negligenciado no atual cenário do desenvolvimento industrial no Brasil.

Neste sentido, vale destacar a presença em Santo André de um importante patrimônio natural e histórico, constituído pelo Parque Municipal Nascentes de Paranapiacaba, unidade de conservação de patrimônio natural de 4 milhões de m<sup>2</sup>, incluindo a vila de Paranapiacaba, relevante por seu conjunto arquitetônico. A vila foi criada em 1867, em função da estrada de ferro *São Paulo Railway*, posteriormente conhecida como Santos-Jundiaí, e traz em seu traçado urbano e arquitetônico a influência britânica de estilo vitoriano. O reconhecimento da importância do conjunto natural e arquitetônico da região levou ao tombamento por órgãos de preservação das 3 esferas nacionais<sup>7</sup>, além de seu reconhecimento pela Unesco (por ser parte integrante da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica), como de relevante valor para a humanidade. O anexo 2 apresenta o mapa do município, com a demarcação das áreas urbanas, e de mananciais, incluindo a vila de Paranapiacaba.

O fato de a municipalidade andreense ter garantido em seus mais recentes planos urbanísticos especial atenção ao cumprimento das leis ambientais de preservação do patrimônio natural, incluindo a importante área de mananciais, diferencia positivamente Santo André das cidades vizinhas, nas quais, em geral, houve ocupação irregular de grande parte das referidas áreas em seus territórios. Tal aspecto confere um potencial turístico pouco explorado, mas que poderia ser alvo de estudos para a dinamização da oferta de serviços na cidade.

---

<sup>6</sup> Destaquem-se a *Política Nacional de Meio Ambiente* e a *Lei da Área de Proteção Ambiental*, ambas criadas no ano de 1981.

<sup>7</sup> 1987: tombamento pelo CONDEPHAAT (esfera estadual); 2002: IPHAN (esfera federal); 2003 COMDEPHAPASA (esfera municipal). Informações obtidas no site: [www.santoandre.sp.gov.br](http://www.santoandre.sp.gov.br)

Considerando o impacto da desconcentração industrial vivida em Santo André, já apontadas as variantes que levaram à intensificação do fenômeno no município, abre-se espaço para evocar outro aspecto do comportamento econômico andreense, em reação às perdas industriais sofridas.

Inegavelmente, a estrutura urbana desenvolvida a partir da industrialização inicial da cidade, favorecida pela presença da ferrovia, somada à sua posição privilegiada em relação aos demais municípios do ABC e em relação à São Paulo, permitiram que Santo André avançasse em busca da estruturação do setor de serviços, como forma paliativa de substituição dos dividendos antes originados pela atividade industrial.

A tabela contida no Anexo 3 deste trabalho aponta o crescimento do setor terciário em Santo André, a partir dos anos 90, comparativamente à retração do setor industrial. A leitura pontual dos dados permite verificar a ampliação do setor terciário a partir dos anos 1990. Neste sentido, é possível pensar em “migração” parcial de vagas do setor secundário para o terciário, em decorrência da terceirização envolvida.

Nas duas décadas analisadas – de 1990 a 2010 - nota-se uma diminuição do número de empregos no setor industrial – com redução de 22.345 vagas – enquanto o setor terciário vivenciou expressivo crescimento – do qual os serviços foram responsáveis por 50.712 vagas e o comércio por 16.161.

Em relação ao comércio, os números indicam que o crescimento foi vetorizado pelo setor varejista, que concentrou cerca de 87% dos novos empregos gerados. Tais índices podem remeter a um crescimento bastante focado no consumo local individual e familiar, voltado ao atendimento dos munícipes de Santo André e região (sendo de menor expressividade a modalidade atacadista de vendas).

É possível considerar que Santo André vivencia o desenvolvimento de “serviços à produção” – objeto de detalhamento posterior neste trabalho -, ou seja, aqueles que atendem às demandas, direta ou indiretamente, do setor industrial. O grande debate corrente é se tais serviços são os fatores de atração à instalação de indústrias em determinadas regiões e municípios ou se, ao contrário, seu surgimento e expansão se dão justamente em atendimento às demandas do setor industrial já existente<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup>Em sua dissertação, Leonel Sampaio aponta o debate sobre a questão, tendo em vista estudos realizados sobre São Paulo e sua região metropolitana. Os principais autores evocados são Aurílio Caiado (Unicamp) e Alexandre Tinoco (UFMG).

Buscando aprofundar a leitura da realidade atual do setor produtivo em Santo André, o próximo capítulo dedica-se a analisar a situação-problema alvo deste trabalho, traçando o novo perfil econômico do município, com base na estrutura de emprego e renda.

## CAPÍTULO 2 – O NOVO PERFIL ECONÔMICO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ.

### *Situação-Problema*

Conforme o Termo de Referência apresentado pela Secretaria de Finanças de Santo André ao Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas – MPGPP, “a mudança no perfil econômico do município aponta para um cenário preocupante seja no curto, médio ou longo prazo por conta dos impactos negativos no resultado real da arrecadação do erário municipal (...) reduzindo assim a capacidade do município no financiamento de seu gasto público”. Mais especificamente, a situação problema apontada pela Secretaria é a queda acentuada na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS do município.

De acordo com o Sistema Tributário Brasileiro<sup>9</sup>, o ICMS é um imposto indireto, de natureza estadual, associado à atividade industrial, comercial e de alguns serviços. Incide sobre o valor adicionado (VA) de cada transação relacionada à compra, venda, produção e circulação de um bem. Incide também sobre alguns serviços, como os de comunicação e transportes interestaduais e intermunicipais, energia elétrica, combustíveis e minerais.

A parte de serviços foi incluída no ICMS pela Constituição Federal de 1988, que também ampliou a cota-parte a ser partilhada pelos estados com os seus municípios de 20 para 25%. Do total arrecadado, o estado destina 25% aos municípios, sendo  $\frac{3}{4}$  proporcionais ao Valor Adicionado no município e  $\frac{1}{4}$  a critério de legislação estadual<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup>O STB - Sistema Tributário Brasileiro, definido na Constituição Federal de 1988, é composto por 13 (treze) impostos, conforme segue:

**União:** Importação de produtos estrangeiros - II; exportação (IE); renda e proventos de qualquer natureza (IR); produtos industrializados (IPI); operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativos a títulos ou valores mobiliários (IOF); propriedade territorial rural (ITR); grandes fortunas (IGF).

**Estados e DF:** Propriedade de veículos automotores (IPVA); operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS); transmissão causa *mortis* e doação (ITCMD).

**Municípios:** Propriedade predial e territorial urbana (IPTU); serviço de qualquer natureza (ISS); transmissão onerosa "inter vivos" a qualquer título de bens imóveis (ITBI).

<sup>10</sup> Desde 1994, os critérios de distribuição no Estado de São Paulo da cota-parte do ICMS correspondente aos municípios são os seguintes:

- Valor Adicionado: 76,0%, com base na relação percentual entre o valor adicionado ocorrido em cada município e o valor total do Estado pela média dos dois exercícios anteriores ao da apuração;

- População: 13,0%, com base na relação percentual entre a população de cada município e a população total do Estado, de acordo com o último recenseamento demográfico geral, realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

- Receita Tributária Própria Municipal: 5,0%, com base na relação percentual entre o valor da receita tributária própria de cada município e a soma das receitas tributárias próprias de todos os municípios paulistas;

- Área Cultivada: 3,0%, com base no percentual entre a área cultivada de cada município e a soma de todas as áreas cultivadas do Estado, existentes no exercício anterior;

Dessa forma, com base nessas definições, os municípios que mais arrecadam ICMS e que, portanto, recebem as maiores parcelas dos estados são aqueles com grande atividade (ou produção) industrial.

Reunindo todas essas características – estadual, indireto e partilhado – e acrescentando o fato de ser o imposto que mais arrecada no país (21,12% do total arrecadado em 2012), quanto maior for a atividade industrial do município, maior será a vantagem em volume de arrecadação, além de não envolver o ônus político da cobrança direta ao munícipe e sem necessidade de grandes esforços operacionais, isto é, sistemas e aparatos para arrecadação.

Assim, a instalação de plantas industriais nos territórios municipais favorece, além da criação de emprego e da atração de serviços e atividades comerciais, o incremento de receita. É importante ressaltar que a atividade industrial, ao atrair migração de mão de obra, requer investimentos que financiem os projetos necessários ao desenvolvimento das regiões/municípios e de seus habitantes, como saúde, educação, infraestrutura urbana e outros, contribuindo para a diminuição dos custos da produção.

Santo André é um município que se enquadra nessa categoria. Sua história se confunde com o desenvolvimento da atividade industrial, o que sempre lhe proporcionou uma posição extremamente favorável em termos de arrecadação.

Por tais razões, considerando o cenário de desconcentração industrial descrito no capítulo anterior, é forte a preocupação dos governantes locais com a queda abrupta da parcela que lhe cabe da cota-parte do ICMS na composição das receitas municipais.

A tabela a seguir apresenta a relação entre a receita municipal e a cota-parte ICMS em Santo André, mostrando a expressiva queda relativa verificada nos anos de 1990, 2001 e 2011.

---

- Área Inundada - Reservatórios de Água para Geração de Energia Elétrica: 0,5%, com base no percentual entre a área dos reservatórios de água de cada município e a soma das áreas de todos os reservatórios do Estado, existentes no exercício anterior;

- Área Protegida - Espaços Territoriais Especialmente Protegidos: 0,5%, com base na relação percentual ponderada entre os espaços territoriais especialmente protegidos existentes em cada município e no Estado como um todo;

- Componente Percentual Fixo: 2,0%, divididos pelo número de municípios do Estado. *Fonte: Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda.*

**Tabela 1 - Relação entre a receita municipal e a cota-parte ICMS em Santo André (em Reais de 2013 pelo IGP-DI)<sup>11</sup>**

<i>Discriminação</i>	<i>1990</i>	<i>%</i>	<i>2001</i>	<i>%</i>	<i>2011</i>	<i>%</i>
Total da Receita Municipal	872.773.053	<b>100,0</b>	919.418.233	<b>100,0</b>	1.538.106.248	<b>100,0</b>
Transferências da Cota-Parte ICMS	494.138.191	<b>56,6</b>	290.685.463	<b>31,6</b>	344.901.715	<b>22,4</b>

Fonte: Fundação SEADE

À primeira vista, pode-se minimizar a queda do ICMS tendo em vista o fato da receita municipal ter dobrado, em termos reais, no período de 1990 - 2011, advinda do incremento de outros impostos, como IPTU, ISS e IPVA. A situação não pareceria nada dramática, ao contrário, aparentaria ser fruto de uma transição vocacional muito bem conduzida.

A despeito do crescimento de receitas municipais, vale lembrar que a CF/88 ampliou as competências dos municípios anteriormente a cargo dos governos estadual e federal. Portanto, o aumento da receita não representa maior disponibilidade de recursos municipais, como será visto a seguir com mais detalhes.

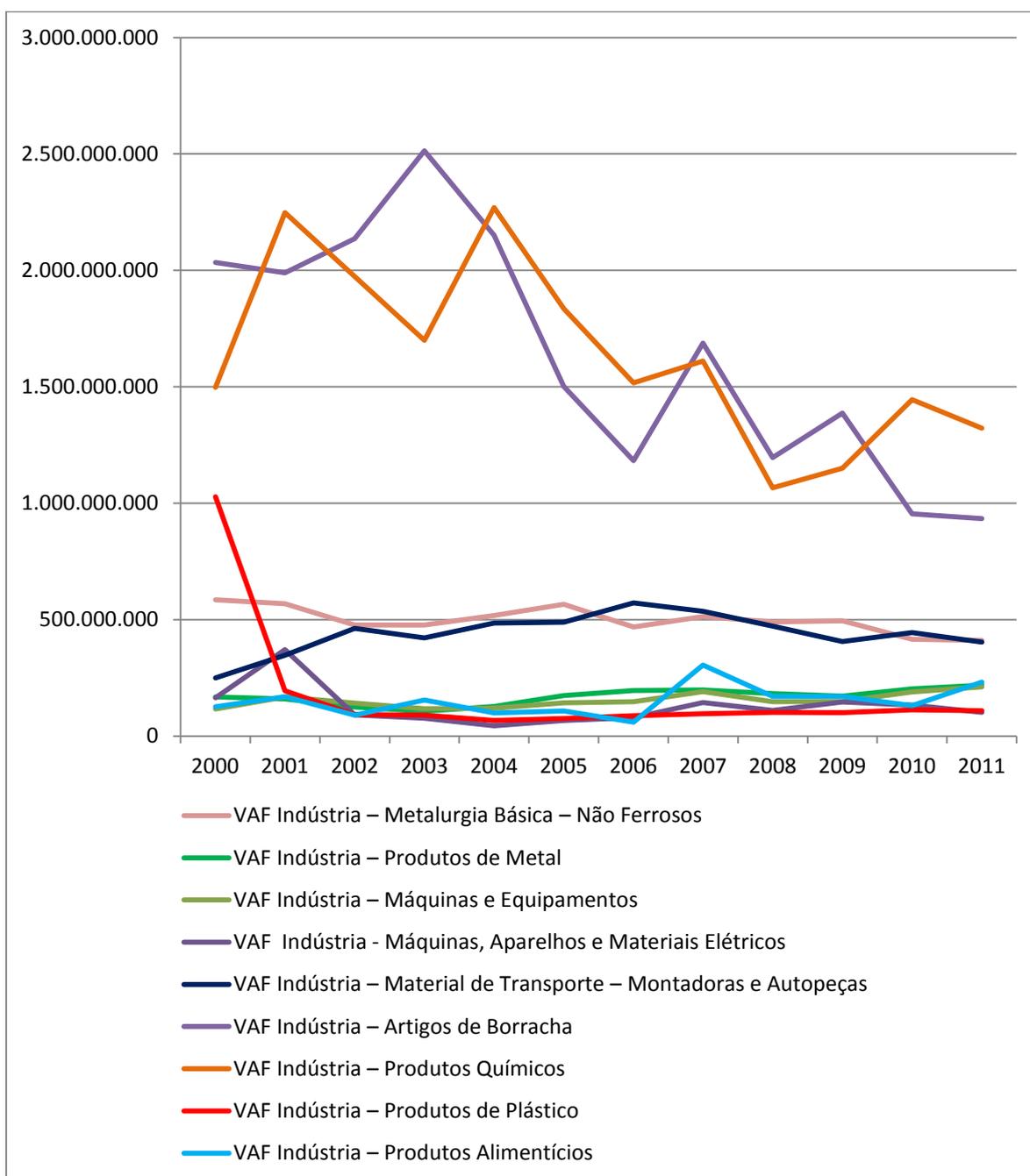
Para entender essa queda na arrecadação do ICMS é preciso olhar para o que aconteceu com os setores industriais locais. Como parâmetro, para observar o movimento da indústria nesse período, selecionou-se o Valor Adicionado Fiscal - VAF<sup>12</sup>, por setor da indústria existente no município de Santo André.

Para tornar essa percepção mais objetiva, foram selecionados os setores correspondentes a 90% do total do VAF municipal, com valores acima de R\$ 100.000.000,00, no período de 2000 a 2011, apresentados a seguir.

<sup>11</sup>A Fundação Seade utiliza o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas – FGV para correção de seus valores.

<sup>12</sup>**Valor Adicionado Fiscal** -obtido, para cada município, através da diferença entre o valor das saídas de mercadorias e dos serviços de transporte e de comunicação prestados no seu território e o valor das entradas de mercadorias e dos serviços de transporte e de comunicação adquiridos, em cada ano civil. É calculado pela Secretaria da Fazenda e utilizado como um dos critérios para a definição do Índice de Participação dos Municípios no produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS. Fonte: Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda

**Gráfico 1 - Valor Adicionado Fiscal – VAF por setor industrial em Santo André (em Reais de 2013– IGP-DI)**



Fonte: Fundação SEADE

As indústrias mais importantes no início dos anos 2000, como as de produtos químicos, artigos de borracha e produtos de plástico foram as que mais perderam VAF, sendo

que a queda dos produtos plásticos foi extremamente acentuada de 2000 para 2001 e, posteriormente se manteve em equilíbrio.

A indústria de metalurgia básica-não ferrosos também sofreu queda, mas não tão acentuada como as recém-mencionadas. Já a indústria relativa a material de transporte, na qual a Fundação SEADE inclui as montadoras e autopeças, segundo informação dos sindicatos, já havia sofrido um declínio acentuado nos anos 90, e, conforme o gráfico, inicia os anos 2000 em ascensão, até 2002. A partir daí passa por fôlegos e recaídas, tendo seu pico em 2006, quando entra em um movimento descendente até 2011, passando por pequena recuperação em 2010.

O setor de máquinas, aparelhos e material elétrico iniciou os anos 2000 em ascensão, porém a partir de 2001 decaiu, voltando a se recuperar a partir de 2004, ganhando certa estabilidade.

Mesmo possuindo um VAF não muito significativo, quando comparado com os já mencionados, podem-se destacar três setores em discreta expansão, quais sejam: produtos alimentícios, máquinas e equipamentos e produtos de metal.

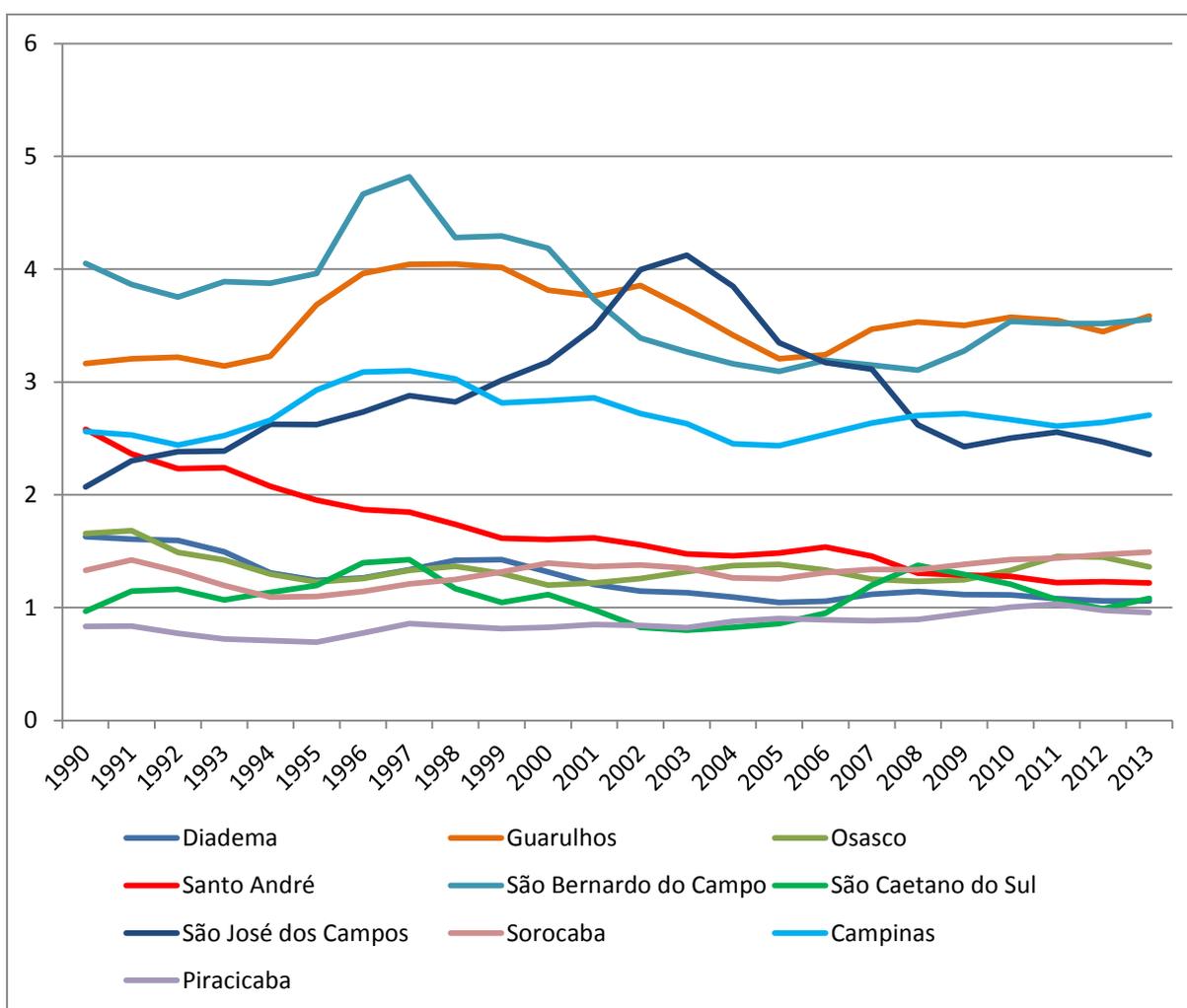
Dentre os setores da indústria não indicados no Quadro 1, cujos VAFs encontram-se abaixo de R\$ 100.000.000,00, pode-se destacar aqueles que apresentam uma situação estável (no último período), como couro e calçados; os que estão em declínio, como madeira, metalurgia básica-ferrosos, móveis, indústria têxtil, material eletrônico e equipamentos de comunicações; e um grupo que ascende, como equipamentos médicos, ópticos, de automação e precisão, minerais não metálicos, vestuários e acessórios, papel e celulose e edição, impressão e gravações.

Em síntese, a análise desses dados relaciona-se diretamente à situação problema apontada, ou seja, a queda na arrecadação do ICMS está associada à queda da atividade industrial. Mais especificamente, autopeças, na década de 90; produtos de plástico em 2001; e produtos químicos e artigos de borracha que caem em todo o período analisado, com alguns momentos de fôlego.

Tais evidências confirmam o cenário exposto no capítulo anterior, permitindo afirmar que a indústria em Santo André passa por uma retração, que envolve desde o fechamento de plantas e a transferência das mesmas para outros municípios, como o processo de horizontalização da indústria, que transfere parte de suas atividades ou etapas do processo de produção para o setor de serviços.

Para ampliar essa análise, com o sentido de verificar se a ocorrência desse fenômeno é exclusiva do município de Santo André, buscaram-se dados a respeito dos índices de arrecadação do ICMS nos principais municípios da Região do ABC – São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema - bem como naqueles que possuem perfil majoritariamente industrial, situados na RMSP e na macrometrópole paulista - Guarulhos, Osasco, São José dos Campos, Sorocaba, Campinas e Piracicaba. Estes municípios serão recorrentemente utilizados a título de comparação ao longo do trabalho.

**Gráfico 2 - Índice de participação da arrecadação do ICMS no Estado de São Paulo (em%) 1990 – 2013**



Fonte: Fundação SEADE

Os índices mostram uma grande movimentação em sua evolução, merecendo alguns destaques. Municípios como Diadema, São Bernardo do Campo, Guarulhos, Campinas e São Caetano do Sul atingem um pico nos anos de 1996 a 1999, entram em declínio e voltam a se recuperar, mantendo certa estabilidade em seus índices.

Já os municípios de Osasco, Sorocaba e Piracicaba não sofrem variações expressivas.

São José dos Campos e Santo André estão em declínio, porém com evoluções diferentes. O primeiro teve uma forte expansão de 1990 até 2003, seguida de uma queda ininterrupta, enquanto o segundo (Santo André), diferentemente de todos os outros, tem uma trajetória quase que permanentemente descendente, com certa estabilização nos últimos anos.

Para verificar se a tendência de retração do ICMS vincula-se diretamente à retração industrial, buscou-se avaliar o comportamento do VAF industrial destes mesmos municípios, comparando-se os anos de 1999 e 2011. São José e Santo André mantêm a tendência de retração, apresentando, respectivamente, 14% e 23% de queda do VAF industrial.

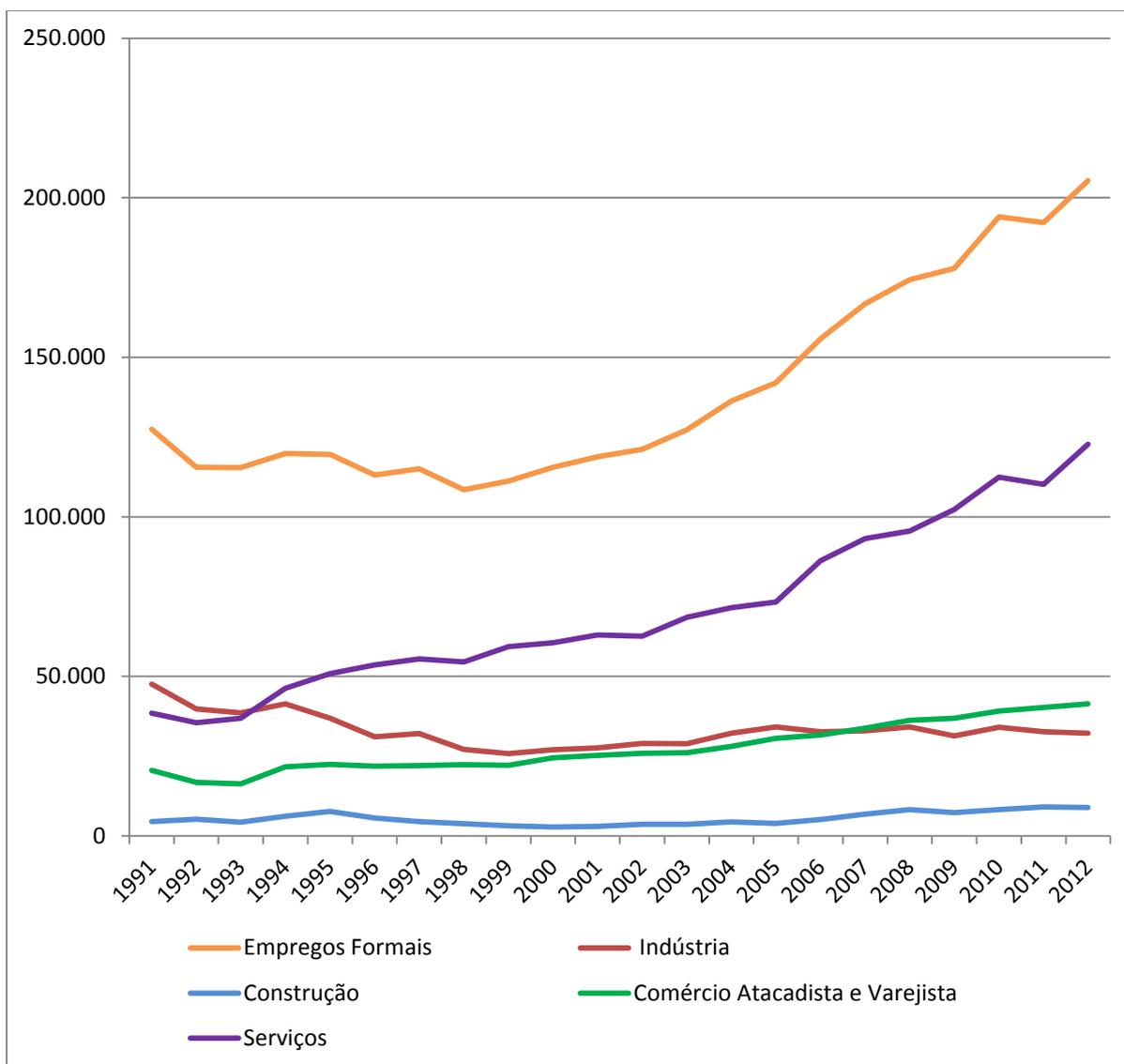
Com o objetivo de avaliar as características e magnitude dessa mudança em Santo André, optou-se por buscar uma melhor compreensão do perfil produtivo do município, adotando como referências a estrutura de emprego e renda.

### ***Estrutura de emprego e renda***

A análise da estrutura de emprego do município permite dimensionar a mudança ocorrida, conforme apresentado no Anexo 3. Não necessariamente existe correlação entre essa estrutura e a ocupação profissional dos munícipes andreenses – tal fator depende da ocorrência, ou não, de deslocamentos diários da população economicamente ativa entre os municípios da região.

O quadro a seguir apresenta a evolução dos empregos formais do município de Santo André, evidenciando grandes mudanças no período de 1991 a 2012.

**Gráfico 3 – Empregos formais por setor produtivo – 1991 a 2012**



Fonte: Fundação SEADE

O gráfico mostra que no ano de 1993 ocorreu uma inflexão, na qual o nível de empregos do setor de serviços<sup>13</sup> ultrapassa o da indústria, em um movimento de forte expansão.

Já a segunda inflexão se dá no ano de 2007, quando o nível de emprego do setor de comércio atacadista e varejista também ultrapassa o número de empregos da indústria, que permanece relativamente estável até 2012.

<sup>13</sup> Observe-se que a Fundação SEADE classifica os empregos de Santo André em cinco setores: Indústria, Serviços, Comércio, Construção Civil e Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura. O último setor foi desconsiderado pela sua inexpressão em Santo André.

Em termos gerais, há uma ampliação do nível de empregos, que saiu do patamar de 127.501, em 1991, para 205.351, em 2012, o que significou uma evolução de 61,6%. No entanto, o emprego da indústria sofreu uma retração de 32,3%, saindo de 47.621, em 1991, para 32.238, em 2012. Note-se que não houve redução de empregos formais na indústria nos últimos 8 anos. A expansão acentuada se deu no setor de serviços, cuja evolução de 1991 até 2012 foi de 219%, aumentando de 38.453 para 122.810 empregos. No setor de comércio, os números também impressionam, com uma expansão de 101%, evoluindo de 20.585 para 41.402.

No setor de construção civil, também há um expressivo aumento no período, de 96,7%, saindo de 4.521 para 8.892 empregos. A reportagem da Revista Exame<sup>14</sup> destaca a movimentação imobiliária que as incorporadoras estão provocando já por conta da construção da Linha 18 Bronze do Metrô, cuja previsão de término é para 2018. As estações dessa nova linha ligarão os municípios de Santo André, São Bernardo e São Caetano do Sul à capital paulista. Ainda segundo a reportagem, os imóveis valorizaram de 12 a 15%, nos anos de 2012 e 2013, mas mesmo assim a região recebe muitos paulistanos que buscam imóveis até 45%, em média, mais baratos do que na capital.

No geral, o total do número de empregos formais não representa apenas uma geração de novos postos de trabalho, mas também um processo de formalização daqueles já existentes. Observe-se que, historicamente, na média e grande indústria sempre foram poucos os trabalhadores informais, ao contrário do setor de serviços, e em menor escala, do comércio.

Embasa essa hipótese a análise dos dados disponíveis abaixo para o período de 2000 a 2010, na qual se destaca: 1) o número de empregos cresceu em ritmo aproximadamente dezessete vezes maior que o da população; 2) o salário médio manteve-se constante; 3) a massa salarial cresceu, portanto, na mesma proporção do número de empregos; e, 4) A renda *per capita* manteve-se constante.

---

<sup>14</sup>Guia de Imóveis 2014. Edição 1065. Ano 48. Nº 9. 14/05/2014.

**Tabela 2 - Variação do nº de empregos formais, população, rendimento médio dos empregos formais e renda per capita de Santo André, no período 2000 a 2010**

<i>Discriminação</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>Variação</i>
<b>Nº de empregos formais</b>	115.552	193.991	<b>67,90%</b>
<b>População</b>	649.000	673.914	<b>3,84%</b>
<b>Rendimento médio do total dos empregos formais</b>	R\$ 1.769,80	R\$ 1.784, 25	<b>1,00%</b>
<b>Renda per capita</b>	R\$ 988,51	R\$ 1.021,51	<b>3,38%</b>

Valores de 2010 corrigidos pelo IPC-A<sup>15</sup>

Fonte: Fundação SEADE

A análise conjunta desses números corrobora a hipótese de que a principal mudança nas relações de trabalho foi a formalização da economia e dos empregos, na medida em que o número de empregos aumentou muito, o rendimento médio não se alterou e a renda per capita se manteve praticamente a mesma.

Em um processo de terceirização ou quarteirização das atividades industriais, o fato de não terem sido perdidas vagas no setor secundário a partir de 2004 poderia até ser considerado positivo. Ocorre que quando se compara o comportamento da indústria de Santo André com o RMSP e com o Estado de São Paulo, salta aos olhos a acentuada queda relativa desse município, conforme os números indicados na tabela a seguir:

---

<sup>15</sup> Adotou-se o IPC-A por ser um índice que representa variação no custo de vida e, portanto, passível de ser utilizado em reajustes salariais.

**Tabela 3 - Variação do VA da Indústria, PIB e PIB *per capita*, em percentagem, no período 1999 - 2011**

<i>Discriminação</i>	<i>Santo André</i>	<i>RMSP</i>	<i>Estado de São Paulo</i>
<b>VA na Indústria<sup>16</sup></b>	-28,20%	-5,70%	6,40%
<b>PIB</b>	-10,00%	16,70%	21,30%
<b>PIB per Capita</b>	-14,40%	3,40%	6,00%

Fonte: Fundação SEADE

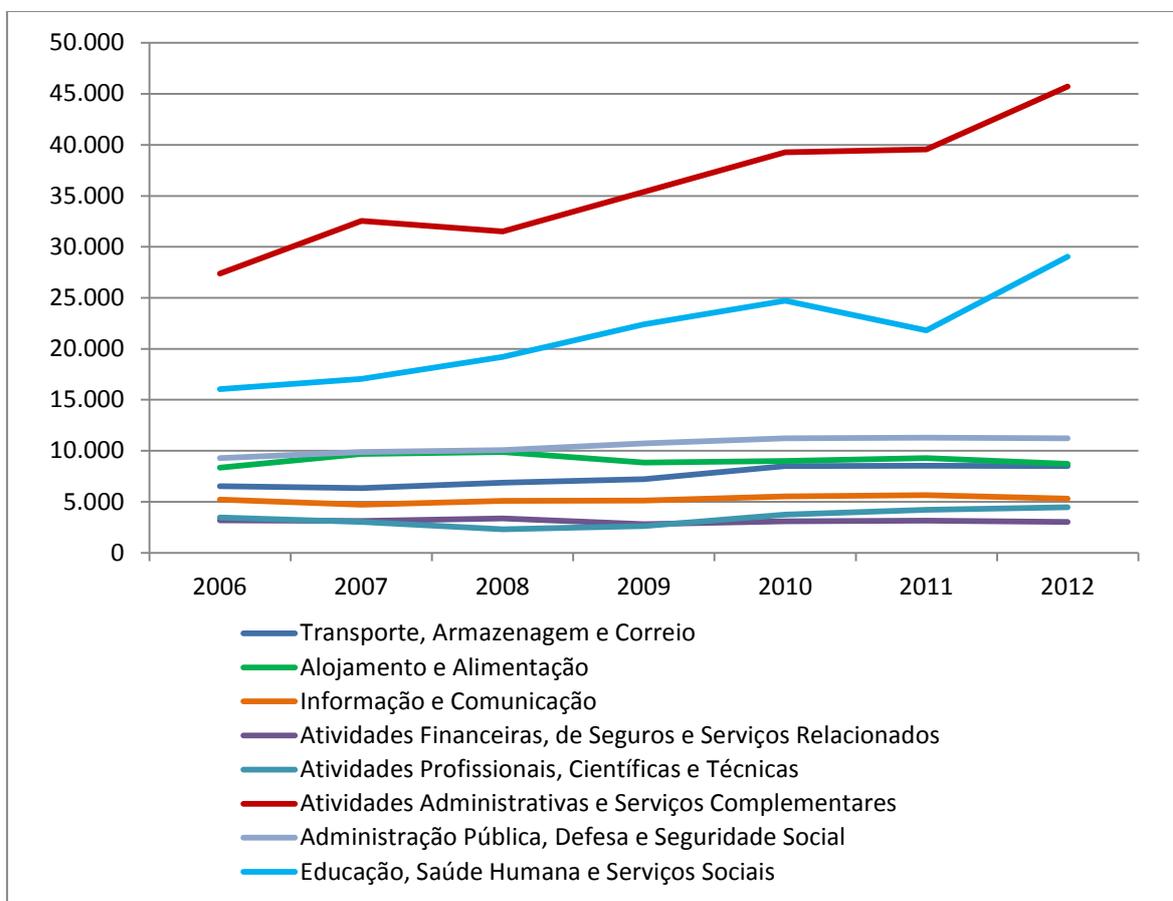
Destaca-se que, enquanto o PIB do Estado de São Paulo, no período, cresceu em termos reais 21,3%, a RMSP apresentou um crescimento um pouco menor (16,7%) e Santo André, uma redução de 10%. O VA em Santo André também sofreu uma queda acentuada (-28%), quando comparado com o Estado, cuja expansão é de 6,4%, e mesmo com a RMSP, que está com um decréscimo de 5,7%. Trata-se, portanto, de um processo de desconcentração industrial de maior intensidade no município de Santo André, em comparação à RMSP e ao Estado de São Paulo.

### *Serviços*

Para uma análise mais ampliada, buscou-se verificar em quais serviços e com quais proporções está ocorrendo a expansão do setor. Recorrendo à pesquisa de atividade econômica municipal, da Fundação SEADE, é possível verificar, desde 2006, quais são as principais categorias desses empregos.

---

<sup>16</sup> Valor que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo, obtido pela diferença entre o valor da produção e o consumo intermediário. Fonte: Fundação Seade.

**Gráfico 4 - Evolução do nível de emprego por tipo de serviço– 2006 a 2012**

Fonte: Fundação SEADE

Das 8 (oito) categorias adotadas para classificar os empregos no setor de serviços, verifica-se a evolução acentuada em duas delas, quais sejam: atividades administrativas e serviços complementares seguida por educação, saúde humana e serviços sociais.

O número de empregos nas atividades administrativas e serviços complementares evoluiu de 27.392, em 2006, para 45.708, em 2012. Essa categoria compreende funções de apoio administrativo ao funcionamento de empresas, o que abrange, segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE<sup>17</sup>, a contratação e colocação de mão de obra; serviços de escritório; serviços de teleatendimento; serviços de cobrança; gestão de ativos intangíveis não financeiros; vigilância; limpeza de prédios e domicílios e atividades paisagísticas.

<sup>17</sup> **Classificação Nacional de Atividades Econômicas –CNAE** é a classificação oficial adotada pelo Sistema Estatístico Nacional do Brasil e pelos órgãos federais, estaduais e municipais gestores de registros administrativos e demais instituições do Brasil. Com base na resolução do presidente do IBGE n° 054, de 19 de dezembro de 1994, publicada no Diário Oficial da União n° 244, em 26 de dezembro de 1994, vem sendo implementada desde 1995 pelo Sistema Estatístico Nacional e órgãos da administração federal.

Observa a Fundação SEADE que, “as atividades desenvolvidas por unidades compreendidas nesta seção geralmente são serviços terceirizados. A tendência atual da maioria das empresas é terceirizar as atividades administrativas e os serviços de apoio ao seu funcionamento, contratando-os de empresas especializadas que os fornecem a uma variedade de clientes”<sup>18</sup>.

A segunda categoria de maior expansão do nível de empregos, conforme já mencionado, é a que compreende as atividades de educação, saúde humana e serviços sociais, evoluindo, nesse período de 16.048 para 29.024 empregos.

Ainda segundo o CNAE, por educação entende-se “as unidades que realizam atividades de ensino público e privado, em qualquer nível e para qualquer finalidade, na forma presencial ou à distância - por meio de rádio, televisão, por correspondência ou outro meio de comunicação. Inclui tanto a educação ministrada por diferentes instituições do sistema regular de educação, nos seus diferentes níveis, como o ensino profissional e a educação continuada.”.

A classificação denominada saúde humana e serviços sociais inclui “as formas de serviços relacionadas à saúde humana prestados em hospitais, ambulatorios, consultórios, clínicas, centros de assistência psicossocial, unidades móveis de atendimento a urgências e remoções e, também, os serviços de saúde prestados nos domicílios. As atividades de serviços sociais são as de assistência a indivíduos ou famílias e são realizadas por agências de governo ou por instituições privadas e, também, são prestadas nos domicílios. Essas atividades podem incluir ou não alojamento, serviços médicos e serviços de educação desde que estes não sejam os principais serviços oferecidos”.

Vale ressaltar que as atividades englobadas nesta categoria apresentam grandes especificidades e relevâncias distintas; mereceriam tratamento próprio, em busca de um retrato mais nítido de sua evolução no território estudado. No caso de Santo André, de acordo com as entrevistas concedidas, a área de *saúde* vem apresentando um expressivo crescimento, sendo considerada uma referência em serviços médicos de média e alta complexidade para a região. Da mesma forma, a área *educação* também apresenta *performance* relevante no município, tendo em vista a presença de importantes universidades e instituições de pesquisa em seus limites.

---

<sup>18</sup> [http://produtos.seade.gov.br/produtos/imp/index.php?page=consulta&action=var\\_list&busca=Trabalho](http://produtos.seade.gov.br/produtos/imp/index.php?page=consulta&action=var_list&busca=Trabalho)

As demais categorias que compreendem a oferta de empregos no setor de serviços permanecem praticamente com o mesmo nível de oferta, apresentando pequenas oscilações.

A única exceção nesse grupo, e que merece grande destaque, dada a sua importância estratégica para o desenvolvimento econômico, corresponde à categoria que representa as atividades profissionais científicas e técnicas. Desde 2008, essa categoria caminha em um movimento fortemente ascendente, saltando do patamar de 2.308 para 4.470 profissionais em 2012.

Segundo o CNAE, essa categoria representa “as atividades que requerem formação profissional específica, normalmente com elevado nível de qualificação e treinamento (em geral, educação universitária). O conhecimento especializado (*expertise*) é o principal elemento colocado à disposição do cliente”.

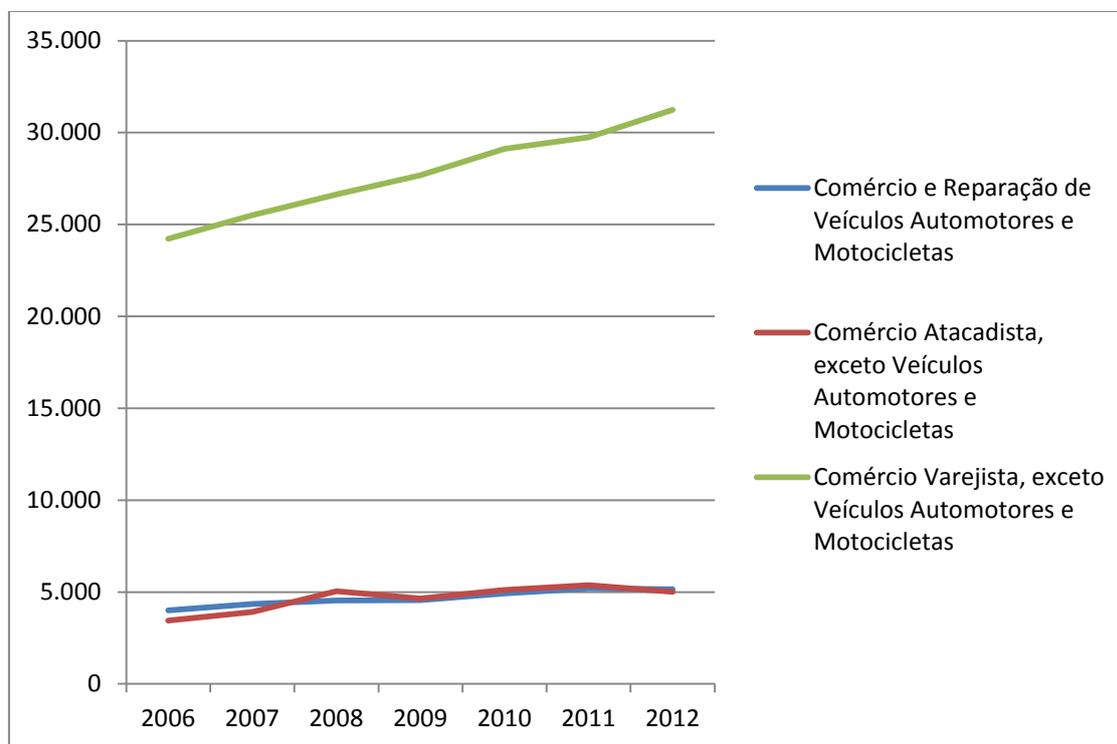
Em termos mais específicos, inclui as seguintes atividades: “jurídicas, de contabilidade e de auditoria; atividades de sedes de empresas e de consultoria em gestão empresarial; serviços de arquitetura e engenharia, testes e análises técnicas; pesquisa e desenvolvimento científico; publicidade e pesquisa de mercado; outras atividades profissionais, científicas e técnicas; atividades veterinárias”. Esse processo pode também ser resultante da expansão dos serviços vinculados à indústria.

Dessa forma, em termos de empregos no setor de serviços, pode-se inferir que Santo André passa por uma grande expansão e/ou formalização de empregos e das próprias atividades econômicas. É importante ressaltar que entre as categorias que mais cresceram, duas exigem grau de especialidade e formação elevado, representando atividades que agregam valor à dinâmica econômica local, mas a categoria que mais cresceu requer baixa formação educacional.

### **Comércio**

A pesquisa da Fundação SEADE discrimina três categorias para avaliar o nível de emprego no comércio: atacadista, varejista e aquele voltado para veículos automotores e motociclistas (incluindo a reparação).

O quadro abaixo apresenta a evolução do nível de emprego no período de 2006 a 2012, nas categorias mencionadas:

**Gráfico 5 - Nível de emprego por tipo de comércio**

Fonte: Fundação SEADE

Verifica-se que o crescimento no nível de emprego está restrito ao comércio varejista. Novamente, trata-se da expansão de uma categoria de emprego que remunera mal e exige baixa qualificação profissional. Faz parte do conjunto de atividades que agrega menos valor à economia local quando comparada à atividade industrial.

A acentuada expansão desta categoria encontra explicação parcial no modelo econômico brasileiro, sustentado pelo incentivo à elevação do consumo familiar, acompanhado, nos últimos anos, da maior oferta de crédito. Tal fator contribuiu para que Santo André se tornasse um polo de compras na região, com a presença de 3 *shopping centers* e expressivo aumento do comércio de rua, segundo alguns entrevistados.

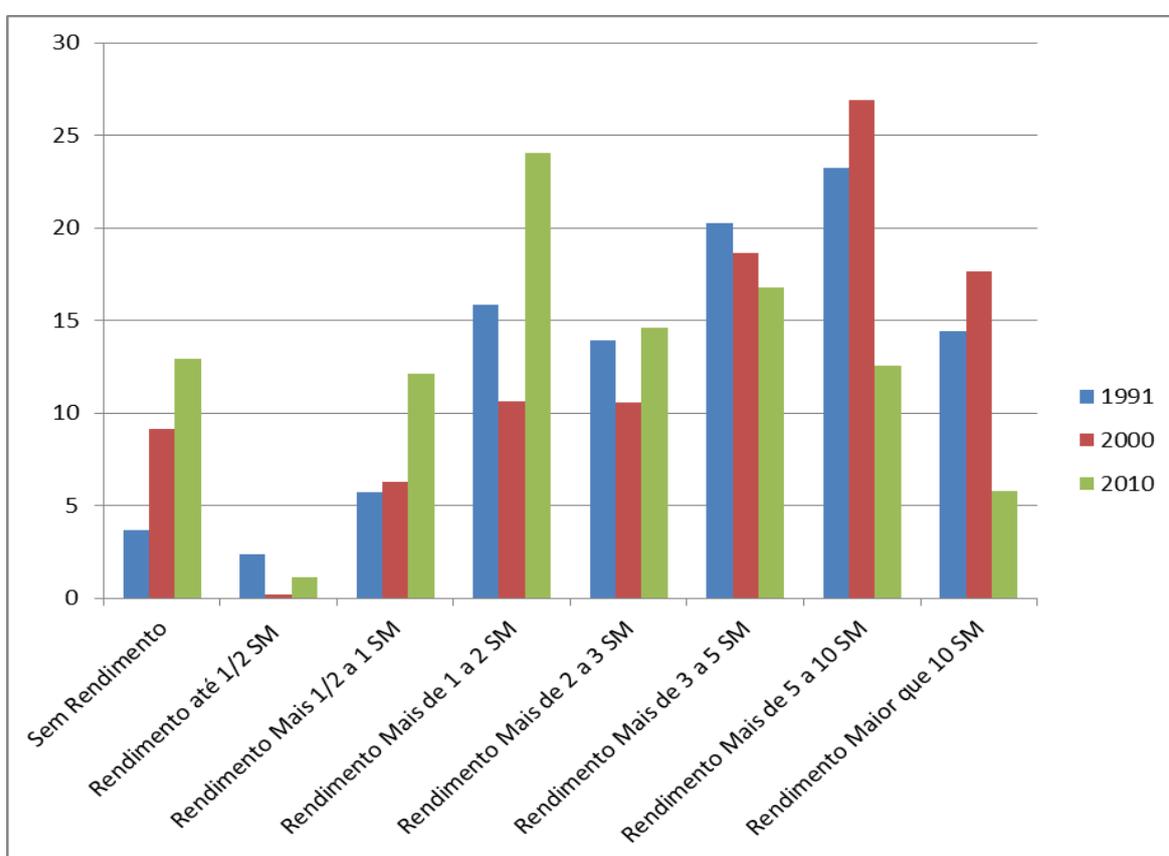
### **Renda**

O único dado disponível para avaliar a distribuição de renda em Santo André no período pesquisado foi o desenvolvido pela Fundação SEADE a partir do levantamento censitário, que, no entanto, classifica as faixas de rendimento com base no salário mínimo, o

que exige atenção às distorções provocadas frente à sua expressiva valorização, ocorrida em especial a partir de 2003<sup>19</sup>.

O gráfico a seguir apresenta, em três momentos - 1991, 2000 e 2010 - o percentual de domicílios que se encontram em uma situação desprovida de rendimentos até aqueles que auferem mais de 10 (dez) salários mínimos.

**Gráfico 6 - Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares, nos anos 1991, 2000 e 2010 (em %)**



Fonte: Fundação SEADE. Censo Demográfico IBGE.

Num primeiro momento, esse quadro parece alarmante por apresentar grandes variações com relação aos rendimentos das famílias.

<sup>19</sup> A valorização do salário mínimo foi de 106% de abril de 1991 a abril de 2010 e de 75%, de abril de 2000 a abril de 2010. Valores deflacionados pelo IPC-A.

Sem considerar a valorização do SM, teria ocorrido uma diminuição acentuada (próxima a 50%) daqueles que ganham mais de 5 (cinco) salários mínimos, especialmente entre 2000 e 2010.

Verifica-se, ainda, uma forte expansão do percentual de responsáveis por domicílios sem rendimentos ou com rendimentos de até dois salários mínimos, entre os anos de 2000 e 2010. Embora seja quase impossível reformatar esse quadro com valores deflacionados, é possível inferir que:

- Não houve queda do % de famílias situadas na faixa superior de rendimento, quando se faz a correção do SM pelo IPCA. Tínhamos, em 91, 14,45% dos chefes de família ganhando mais que 10 SM e hoje temos 18,4% ganhando acima de 5 SM, já que o valor do SM hoje é o dobro do que era em 91;
- Na outra ponta, somando as faixas até 2 SM, tínhamos 27,6% dos chefes de família, em 91, e hoje temos 26,2, com rendimento de até 1SM, que é equivalente aos 2 SM de 91.
- É possível ainda afirmar que houve uma queda no percentual dos chefes de família situados no topo da escala (mais de 10 SM), bem como um aumento daqueles situados na base (rendimentos abaixo de 1 SM).

A correspondência entre a expansão dos empregos de serviços e comércio, caracterizados por baixos salários e a retração do emprego industrial, que, tradicionalmente paga melhores salários, seria uma das explicações possíveis.

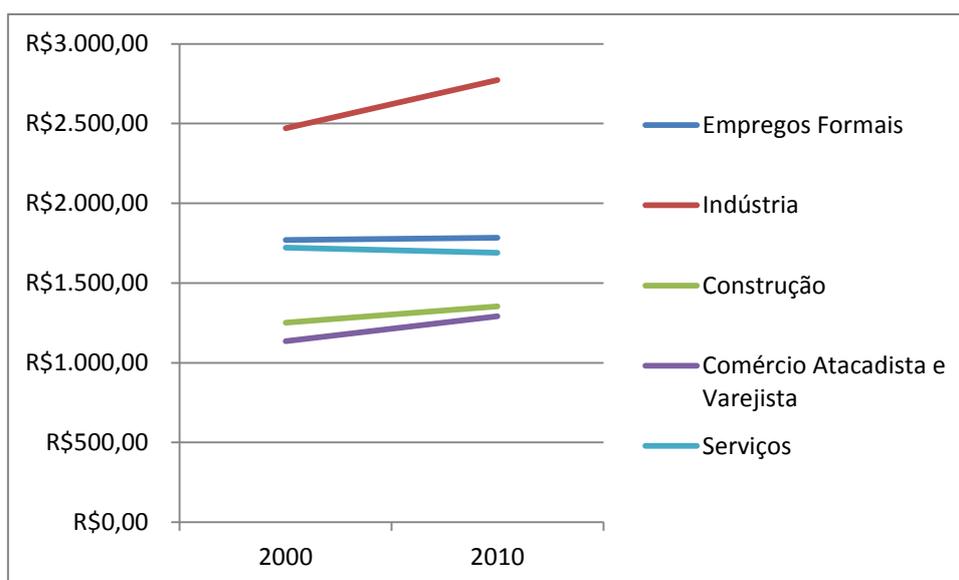
Permanece sem explicação aparente o crescimento substancial da faixa sem rendimento ou com renda abaixo de 1 SM. Caso esses números retratassem o ocorrido no período, teria havido um expressivo aumento de miseráveis, não identificável no conjunto de estudos e pesquisas sobre o assunto, que, ao contrário, indicam uma substancial redução da pobreza no país. Um possível erro na base de dados poderia ser aventado o que, no entanto, não será alvo de investigação do presente trabalho.

A título de verificação foram levantados os dados da *Secretaria do Trabalho, Emprego e Economia Solidária de Santo André*, que apontam no município 20.000 famílias inscritas no *Programa Bolsa Família*, o que corresponde a aproximadamente 10% do total de famílias modais (3,5 pessoas) em uma população de aproximadamente 700.000 habitantes -

percentual inferior à somatória das duas primeiras categorias do quadro (que abrange aproximadamente 15% dos responsáveis domiciliares).

O gráfico a seguir apresenta o rendimento médio dos empregos formais em Santo André, divididos por categorias, com objetivo de apurar o impacto da mudança na estrutura produtiva do município:

**Gráfico 7 - Rendimento médio por setor (2000 e 2010)**



Valores constantes de 2010 corrigidos pelo IPC-A

Fonte: Fundação SEADE

É possível notar que o setor industrial conferiu aumento real nos salários, de 12%, variação semelhante às observadas nas categorias de comércio e construção que apresentaram variações de, respectivamente, 14% e 8% no rendimento médio de seus trabalhadores. Somente o setor de serviços apresentou redução de 2% nos rendimentos, o que é significativo se considerarmos que o rendimento médio do trabalhador brasileiro subiu expressivamente nesse período.

Assim, pode-se afirmar que, para o trabalhador, o emprego no setor industrial, de rendimentos maiores e ascendentes, continua sendo vantajoso em relação aos demais setores.

Tal visão é explicitada na fala do Secretário do Trabalho, Emprego e Economia Solidária de Santo André, Cícero Martinha:

O emprego no setor de serviços não se equipara ao emprego gerado pela indústria, em termos de valor agregado. (...) No setor de serviços, o salário

não é tão elevado quanto o da indústria. Mas, o que tem ajudado a manter o poder de compra é o crescimento do salário mínimo. O setor de serviços paga um salário mínimo ou um pouco mais, o que significa pagar por volta de US\$ 270 (trecho extraído de entrevista concedida em 06.05.14).

Com base nos dados e análises apresentados ao longo deste capítulo, pode-se afirmar que há um novo perfil econômico no município de Santo André. Constatou-se uma dinâmica econômica caracterizada pela expansão do setor terciário, relacionada parcialmente à alteração da contratação e execução do processo produtivo e de apoio à própria indústria, caracterizada pela terceirização de serviços, e pela ampliação da atividade comercial, típica da expansão do consumo lastreada no comércio varejista.

A terceirização constitui-se em um esforço do setor industrial no sentido de reduzir seus custos de produção, em busca de maior competitividade. Como contraponto, evidencia-se que a indústria local manteve seu número de empregados nos últimos anos, mesmo com a terceirização ocorrida, com aumento real nos salários pagos.

Em relação aos rendimentos, evidencia-se a expansão do percentual de responsáveis por famílias com rendimentos até 3 (três) salários mínimos, bem como uma redução do número daqueles que recebem salários acima de 10 SM.

Considerados esses fatores, e tendo em vista que a inflação de serviços foi, nos últimos anos, muito superior àquela mensurada pelo IPC-A, a consequência é uma pressão maior sobre o setor público no que diz respeito ao provimento de serviços, em especial nas áreas de saúde e educação. Tal demanda potencializa o déficit das finanças públicas locais que, como visto, vem sofrendo queda acentuada em um de seus principais tributos – o ICMS.

Desta forma, no próximo capítulo buscar-se-á compreender o atual comportamento do orçamento público municipal, com ênfase nas receitas tributárias, avaliando sua origem, as formas e estrutura de arrecadação, a legislação e fiscalização dos tributos municipais, bem como a gestão do setor.

### **CAPÍTULO 3: AS RECEITAS PÚBLICAS DE SANTO ANDRÉ**

O comportamento da arrecadação das receitas está estreitamente relacionado à dinâmica econômica de uma sociedade e à definição de seus contribuintes: quais e quantos são os financiadores das atividades públicas que envolvem a coletividade.

No capítulo anterior fez-se referência à arrecadação do ICMS, cujo fato gerador encontra-se principalmente na atividade industrial. Da mesma forma, os demais tributos podem ser relacionados à sua base econômica. Por exemplo: o IPVA está associado à frota municipal de veículos; o ISS, à oferta e valor de serviços; o IPTU, ao valor, destinação e padrão dos imóveis; e o ITBI, ao volume de comercialização imobiliária.

Ou seja, esses impostos incidem sobre uma base econômica que pode ser a renda dos indivíduos, o patrimônio ou o consumo, entendido como a compra, venda e produção de bens ou serviços.

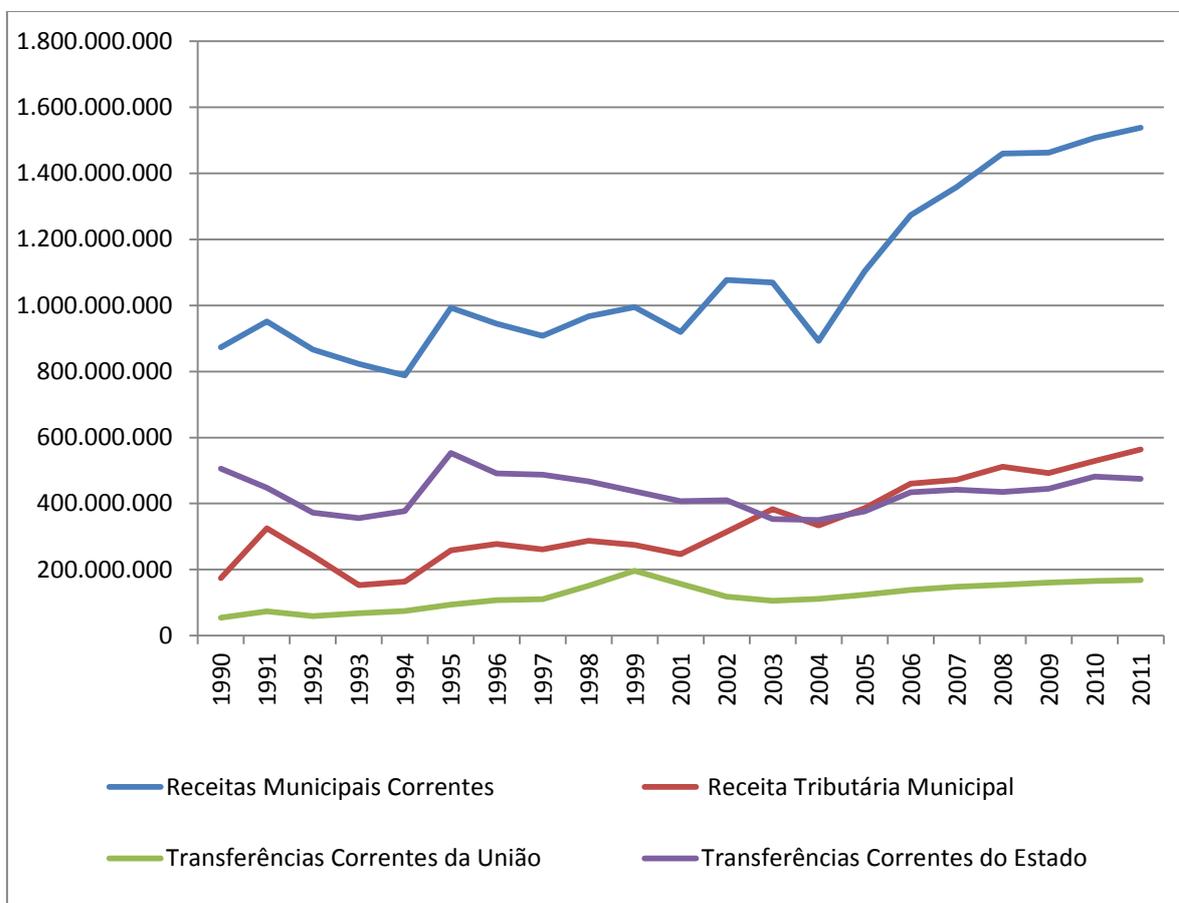
Essa discussão é importante, na medida em que as decisões que envolvem a matriz da arrecadação têm que encontrar um equilíbrio entre as bases econômicas e os financiadores do desenvolvimento, isto é, quais grupos da sociedade assumirão que parcelas da contribuição.

O presente capítulo tratará deste tema em duas etapas: primeiramente, será abordado o conjunto dos tributos que compõem a matriz de arrecadação, dimensionando os recursos sobre os quais o município tem governabilidade em sua aplicação, e, em seguida, será feita uma reflexão específica sobre os impostos municipais em Santo André.

#### ***A matriz de arrecadação de Santo André***

A análise da matriz tributária dos municípios indica diferentes origens de receita: aquelas oriundas de transferências de outras instâncias governamentais (estaduais e federais) e as referentes aos tributos municipais - como ISS, IPTU, ITBI, taxas e contribuições.

O gráfico a seguir traz a evolução de arrecadação no município, de 1990 a 2011, discriminadas por suas origens:

**Gráfico 8 - Evolução das Receitas Municipais 1990 - 2011 (em Reais de 2013)**

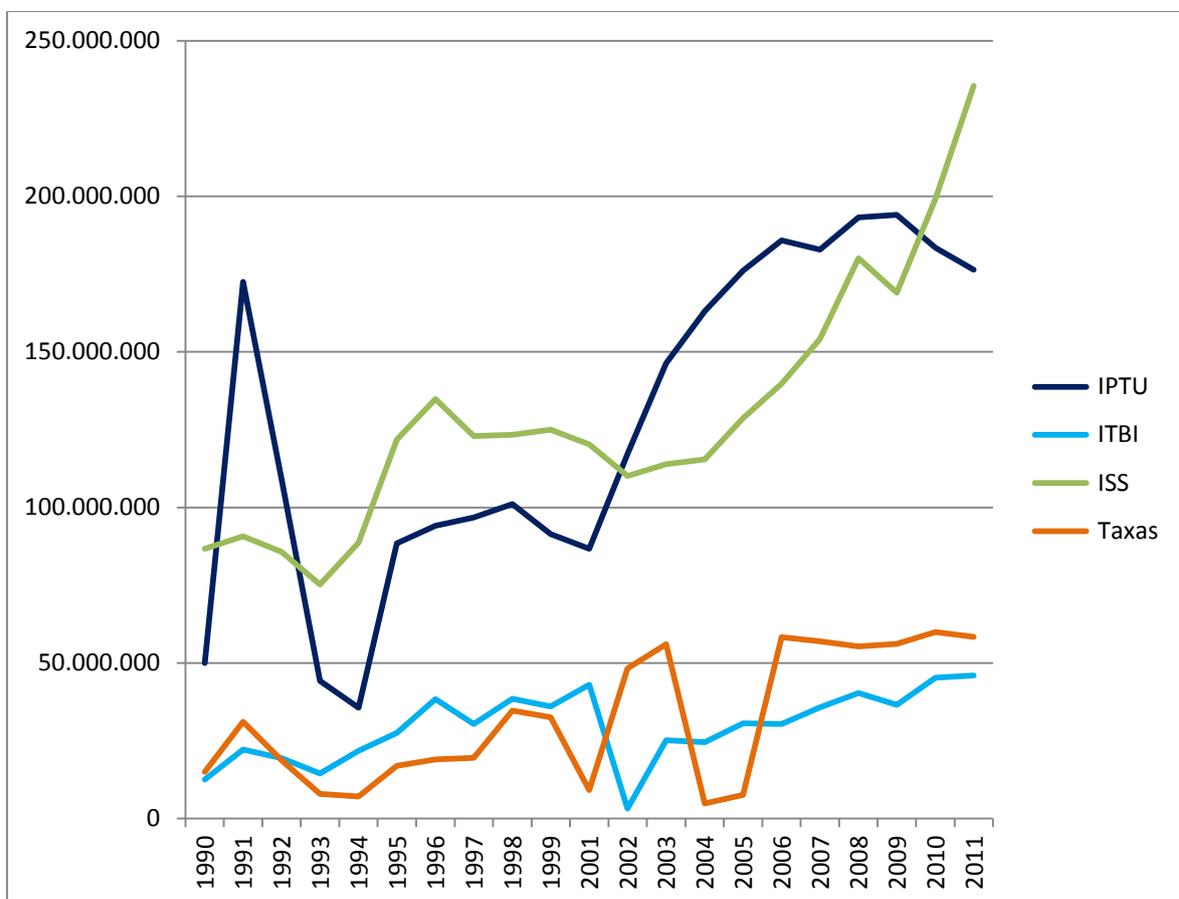
Fonte: Fundação SEADE

Ao se observar a trajetória das receitas totais e suas principais fontes, percebe-se uma tendência à elevação em virtude do aumento das receitas próprias, no entanto, as transferências federais e estaduais continuam tendo muita importância nesta composição.

O aumento das receitas próprias indica a expansão do setor terciário da economia (ISS) e é consequência ainda do aumento da arrecadação dos impostos sobre o patrimônio (IPTU e ITBI), conforme dados apresentados a seguir.

O gráfico 9 contribui para a compreensão a respeito da origem da expansão da arrecadação dos recursos próprios ao ilustrar a evolução dos tributos municipais.

**Gráfico 9 - Evolução das receitas tributárias próprias<sup>20</sup> (em Reais de 2013)**



Fonte: Fundação SEADE

Houve um aumento na arrecadação de ISS a partir de 1990, saindo da faixa de R\$ 87.000.000,00 para cerca de R\$ 235.000.000,00, registrados em 2011. Porém, esse aumento na arrecadação do ISS foi apenas suficiente para compensar a queda do ICMS, cuja cota-parte de Santo André caiu de R\$ 494.000.000,00 para R\$ 345.000.000,00 no mesmo período, perfazendo o mesmo total de R\$ 580.000.000,00, em 1990 e em 2011.

Teoricamente haveria espaço para um aumento do ISS no município, a partir da elevação de alíquotas, mas seria preciso avaliar os limites desse aumento de forma a não provocar uma migração das empresas de serviços para outras localidades.

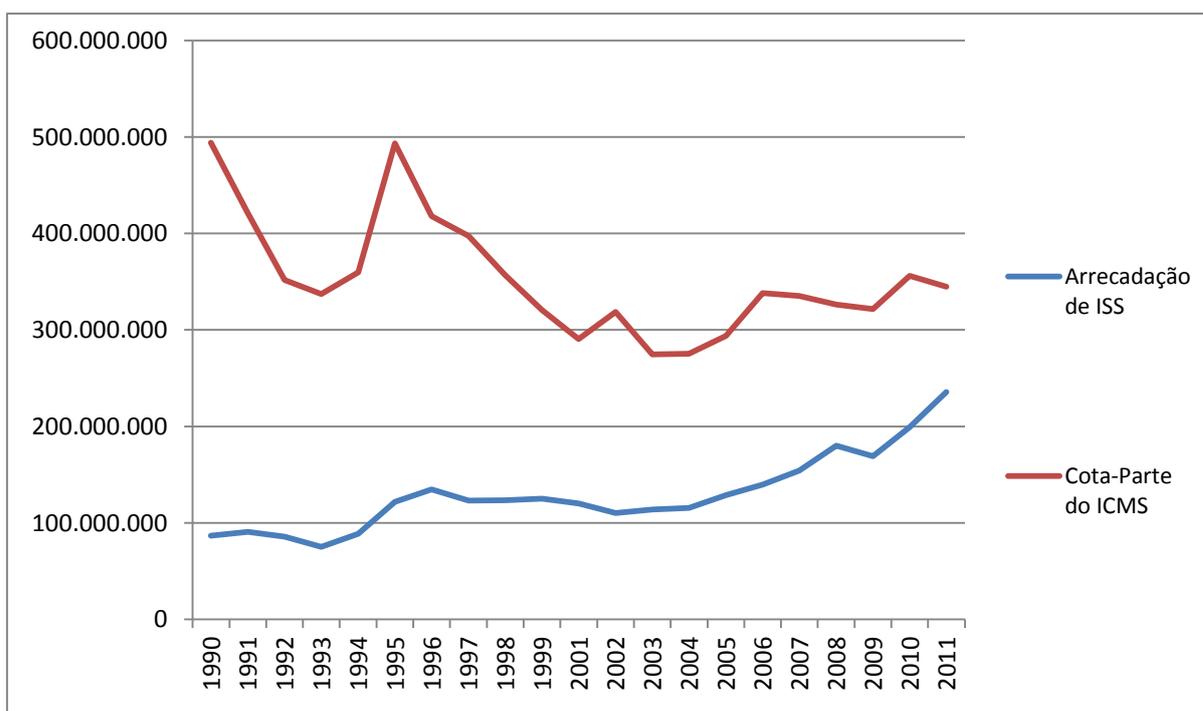
<sup>20</sup> Foram excluídas do gráfico as Contribuições, Receitas Patrimoniais e Outras Receitas Correntes, por se tratarem de receitas com muita oscilação ou referentes ao regime próprio de previdência social, que, em princípio, não devem afetar o volume de recursos disponíveis para aplicação pelo poder público municipal.

Na trajetória do IPTU destaca-se uma alta expressiva de 2001 até 2009, entrando em queda nos últimos anos, embora correspondam a um período de alta valorização do mercado imobiliário.

A respeito do ITBI, que tem um comportamento mais errático, pode-se afirmar que, sendo resultante basicamente do valor dos imóveis e do volume de transações, poderia ter tido um aumento mais expressivo em função da já citada valorização dos imóveis e o crescimento expressivo da indústria da construção civil.

O gráfico a seguir busca apresentar o comportamento dos dois principais impostos decorrentes das atividades produtivas de Santo André – ICMS e ISS:

**Gráfico 10 - Evolução dos tributos incidentes sobre produção e consumo (parcela municipal) – (em Reais de 2013)**



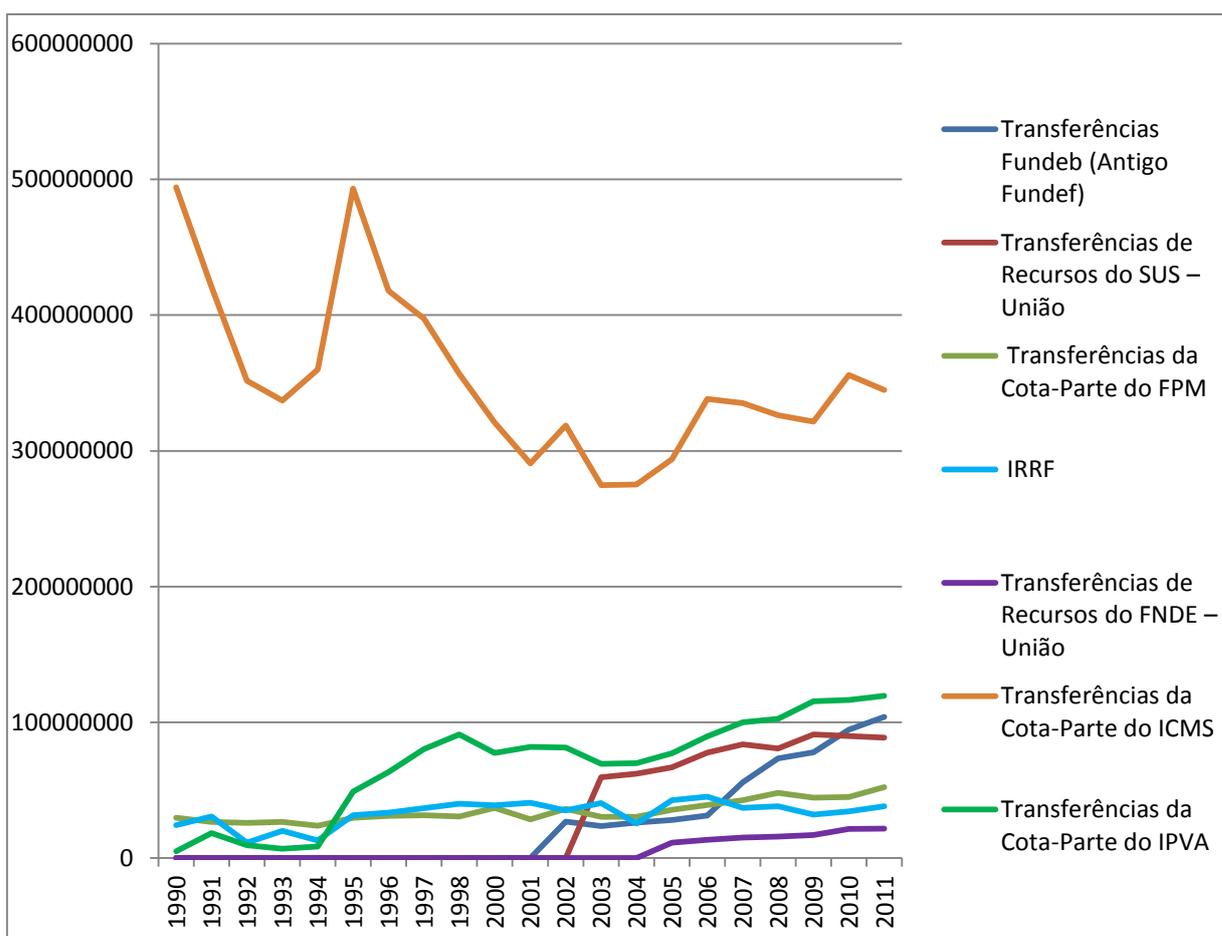
Fonte: Fundação SEADE

O esforço em compensar a perda ocasionada pela redução do percentual que cabe a Santo André da cota-parte do ICMS foi, sem dúvida, expressivo. Em 1990, o ISS correspondia a 18% da cota-parte do município. Já em 1993, quando os reflexos do processo de abertura iniciados no governo Collor eram mais agudos, esse percentual era de 22%. A maior alta proporcional ocorreu em 2001, ano em que o ISS representou 41%. Em 2011, o

total arrecadado no setor de serviços representou 68% do montante relativo à cota-parte municipal.

Ao discriminar as transferências correntes, verifica-se que a cota-parte do ICMS segue sendo a mais significativa, mesmo que declinante, como indica o gráfico a seguir:

**Gráfico 11 - Evolução das principais transferências correntes – 1990 a 2011 (em Reais de 2013)**



Fonte: Fundação SEADE

As transferências relativas ao Fundeb, SUS e FNDE são vinculadas a programas e setores definidos CF/88 e pelo Governo Federal para execução municipal. Representam, basicamente, um processo de descentralização da execução de alguns serviços públicos para os municípios. Não se constituem, portanto, em recursos adicionais de fato, disponibilizados ao município para o financiamento de novas ações.

Das transferências nas quais o município tem liberdade de alocação (com exceção das vinculações constitucionais e das definidas por legislação municipal), além do ICMS,

destacam-se o FPM e o IPVA, cuja arrecadação tem se beneficiado do aumento do poder aquisitivo da população e pelo conjunto de incentivos federais dados à indústria automotiva, inclusive de ordem creditícia, que acarretou a expansão acelerada da venda de veículos automotores. Mesmo nesse caso, a ampliação da frota municipal acarreta a necessidade de investimentos adicionais na infraestrutura urbana.

Esse cenário limita a ação do poder público municipal, impelindo-o, para atendimento às necessidades locais, a aumentar impostos. Tal medida apresenta dois riscos: a perda de popularidade eleitoral e a menor atratividade para empresas permanecerem ou se instalarem no município.

O quadro a seguir, elaborado pela Secretaria de Finanças de Santo André, indica o grau de liberdade do Governo para definir alocação de recursos próprios.

#### Quadro 1 - Avaliação da rigidez na execução orçamentária de Santo André - 2013

AVALIAÇÃO DA RIGIDEZ DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2013			
HISTÓRICO		VALOR (R\$)	*%
1	RECEITA BRUTA - TODAS AS FONTES	1.482.009.181	
2	RECEITA TOTAL BRUTA DE FONTE 1 (SEM DEDUZIR O FUNDEB)	1.120.293.779	
<b>SUB GRUPO DE DESPESAS A (VALORES DAS DESPESAS LIQUIDADAS)</b>			
3	DESPESA TOTAL COM EDUCAÇÃO (INCLUI DEDUÇÃO DO FUNDEB)	312.439.176	27,89
4	DESPESA TOTAL COM SAÚDE	310.253.136	27,69
5	DESPESA TOTAL COM FOLHA DE PAGAMENTO (EXCLUÍDOS SAÚDE E EDUCAÇÃO)	203.868.900	18,20
6	<b>SUB TOTAL DAS DESPESAS DO GRUPO A (3+4+5)</b>	<b>826.561.212</b>	<b>73,78</b>
7	<b>SALDO A (2 - 6)</b>	<b>293.732.567</b>	<b>26,22</b>
<b>SUB GRUPO DE DESPESAS B</b>			
8	PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS	60.365.478	5,39
9	REPASSE PARA CÂMARA	40.857.012	3,65
10	INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA	60.862.708	5,43
11	FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA À CRIANÇA - FAISA	11.137.275	0,99
12	DÍVIDA CONTRATADA	9.522.655	0,85
13	PAGAMENTO DO PASEP	13.830.828	1,23
14	<b>SUB TOTAL DAS DESPESAS DO GRUPO B = ( 8+9+10+11+12+13)</b>	<b>196.575.956</b>	<b>17,55</b>
15	<b>**SALDO B = (7 -14)</b>	<b>97.156.611</b>	<b>8,67</b>

\* Percentual da receita Total Bruta do Tesouro (corrente + capital de fonte 1)

\*\* Valor que deverá suprir todas as demais secretarias e ações do governo

Fonte: Secretaria de Finanças de Santo André

O quadro apresentado mostra que 73,78% dos recursos orçamentários de 2013 (Fonte 1) foram alocados em saúde e educação – conforme exigências legais - e folha de pagamento das demais secretarias. Dos 26,22% restantes, o Poder Público Municipal honrou despesas “inegociáveis”, a saber: precatórios (5,39%); repasse à Câmara (3,65%); repasse ao Instituto

de Previdência Municipal (5,43%), repasse à Fundação de Assistência à Infância (FAISA) (0,99%), pagamento da dívida contratada (0,85%) e pagamento do Pasep (1,23%) – que somam um total de 17,55%.

Desta forma, apenas 8,67% dos recursos puderam ser utilizados para as demais despesas não vinculadas, nas quais se incluem o custeio de todas as Secretarias que compõem a estrutura municipal. Quaisquer investimentos com recurso próprio deveriam ter sido realizados igualmente com este exíguo saldo remanescente, já que os demais recursos para investimentos provêm de outras fontes vinculadas, como os fundos municipais, sobre as quais o governo não detém poder decisório.

Em síntese, ao gestor municipal caberá a tarefa de administrar escassos recursos para os investimentos em infraestrutura e políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade de vida da população, bem como para um projeto de desenvolvimento local que seja sustentável a médio e longo prazos.

### ***Detalhamento da receita própria do município***

Santo André, como abordado, de forte característica industrial, tem como base arrecadatória e principal fonte de financiamento público o valor do ICMS. Municípios com este perfil tendem a valorizar esta fonte de arrecadação em detrimento de alguns impostos da esfera municipal, como o ISS e o IPTU, que geram desgastes às autoridades locais quando sofrem elevação.

Em entrevista concedida para a presente pesquisa, Francisco Vignoli, professor da FGV, afirmou “a importância de se olhar para a gestão da arrecadação do ISS e do IPTU, que têm a tradição de serem mal geridos em cidades com grande arrecadação de ICMS, pois são tributos que geram incômodo político para o Prefeito”.

Com a já verificada queda da arrecadação do ICMS, a administração municipal necessita identificar suas possíveis causas, bem como buscar alternativas para o financiamento público, executando ações para manter o nível de arrecadação ou mesmo recuperar os patamares anteriores.

Neste sentido, serão analisados a seguir cada um dos tributos municipais em Santo André, adotando como referências sua legislação e a forma de cobrança, estabelecendo comparativos com a metodologia indicada por especialistas da área<sup>21</sup>.

### **ISS**

O ISS é um imposto municipal, regido atualmente pela Lei Federal 116/2013, que delega aos municípios a definição da alíquota, devendo os diversos serviços serem enquadrados na faixa de 2 a 5% sobre seu faturamento.

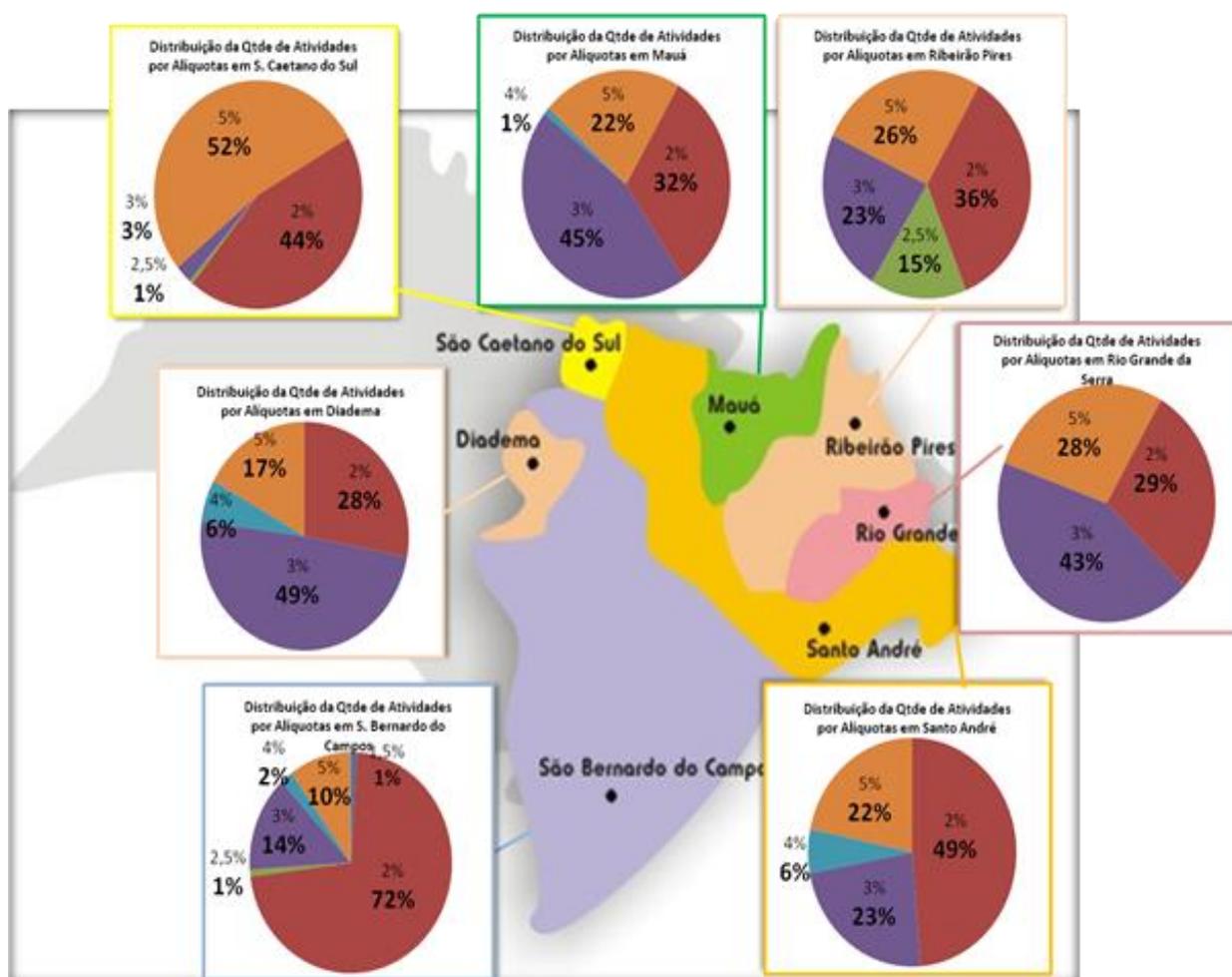
Atualmente as alíquotas de ISS em Santo André são definidas pela Lei 8581/2003. O município adota o sistema de notas fiscais eletrônicas. Esta forma vem sendo considerada uma das mais eficazes, permitindo que os serviços sejam cadastrados e atualizados com agilidade.

O mapa a seguir demonstra um comparativo da frequência das alíquotas de ISS praticadas nos municípios do ABC:

---

<sup>21</sup> KHAIR, Amir A. e VIGNOLI, Francisco Humberto. [Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal](#). São Paulo: EAESP, 2001.

Gráfico 12 – Comparativo de alíquotas praticadas na região do ABC



Fonte: Secretaria Municipal de Finanças

O levantamento aponta que 49% das atividades de Santo André possuem alíquota mínima, 2%. Esse índice é menor apenas do que em São Bernardo do Campo, que possui 72% de suas atividades com a alíquota mínima. Já em relação à alíquota máxima, Santo André possui 22% de suas atividades tributadas em 5%, ficando atrás de São Caetano do Sul, com 52% e à frente de São Bernardo do Campo e Diadema, respectivamente com 10% e 17% de suas atividades tributadas na alíquota máxima - 5%.

Este levantamento regional permite avaliar tanto a viabilidade de praticar aumentos nas alíquotas municipais em comparação às alíquotas dos municípios vizinhos, já que o ISS é um dos principais alvos de guerra fiscal. Tal comparação deve ser realizada considerando as alíquotas face às tipologias de serviços e de sua relevância para a economia local.

Um outro aspecto de suma importância é o cadastro de contribuintes do ISS. De acordo com KHAIR e VIGNOLI (2001), sua atualização deve ser realizada da forma mais

simplificada possível e desvinculada de exigências de normas não tributárias. É desejável que os programas de cadastramento sejam desenvolvidos permanentemente pela administração municipal, em especial pelo fato do setor de serviços apresentar grande mobilidade (aberturas, fechamentos, mudanças, falências etc.).

Com a implantação do Simples Nacional<sup>22</sup>, ocorreram alterações significativas para os municípios na arrecadação do ISS. O Simples abrange os seguintes tributos: IRPJ, CSLL, PIS/Pasep, Cofins, IPI, ICMS, ISS e a Contribuição para a Seguridade Social destinada à Previdência Social a cargo da pessoa jurídica (CPP). As microempresas - ME ou empresas de pequeno porte – EPP recolhem esses tributos através do documento único de arrecadação – DAS, e o montante é partilhado posteriormente entre União, estados e municípios.

Segundo Misael Pereira dos Santos, Diretor do Departamento de Tributos da Prefeitura de Santo André, a princípio havia uma expectativa negativa em relação ao Simples Nacional, pelo temor de um esvaziamento do ISS municipal. Porém, ao contrário do que se imaginava, o resultado foi positivo, já que dentro do Simples Nacional alguns tipos de serviços apresentaram alíquota de ISS maior do que a praticada pelo município. Essa diferença acaba sendo compensada pelos demais impostos tributados dentro do Simples Nacional com alíquotas menores do que as originais, tornando-se no montante mais vantajoso para o contribuinte.

Misael ressalta ainda que, para os profissionais liberais de Santo André, a tributação é feita pela estimativa de faturamento, a qual muitas vezes é subestimada, já que a Prefeitura, em função de alegadas dificuldades estruturais, não realiza um levantamento do faturamento mais próximo do real.

Mesmo assim, a prática adotada no município pode ser considerada adequada, pois aumentar o rigor da fiscalização desses pequenos contribuintes significaria um aumento do custo da fiscalização, que poderia não gerar retorno proporcional na arrecadação do imposto. Através da estimativa, cobra-se um valor definido a partir da declaração de faturamento dos

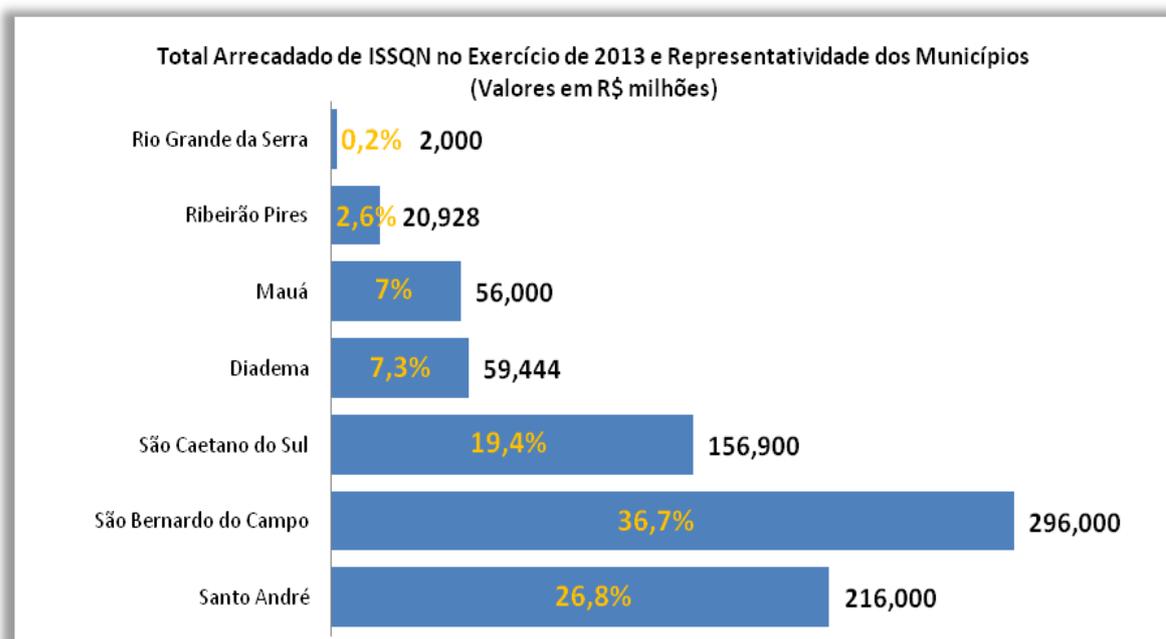
---

<sup>22</sup> O Simples Nacional é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Abrange a participação de todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). É administrado por um Comitê Gestor composto por oito integrantes: quatro da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), dois dos Estados e do Distrito Federal e dois dos Municípios.

pequenos estabelecimentos, representando possível acréscimo na arrecadação do ISS, conforme cita KHAIR e VIGNOLI (2001).

De acordo com informações da Secretaria Municipal de Finanças de Santo André, no comparativo regional do ano de 2013, o município foi o segundo colocado em arrecadação de ISS, com aproximadamente 27% do total arrecadado na região, atrás apenas de São Bernardo do Campo, conforme indica o gráfico a seguir:

**Gráfico 13 - Total arrecadado de ISSQN**



Fonte: Secretaria Municipal de Finanças - Santo André

### ***IPTU***

O IPTU é o segundo tributo em importância na receita municipal. Apesar disso, não é um imposto fácil de ser cobrado, pois requer esforços da administração local para atualização constante do cadastro de imóveis.

Os dados cadastrais são fundamentais para que o lançamento do IPTU seja feito de forma correta. Incluem-se, além dos dados de proprietário, a localização do imóvel, área do terreno e suas dimensões, área construída, tipo, padrão e idade da construção. Esses itens estão diretamente relacionados à determinação do valor venal do imóvel, devendo, portanto, estar corretamente cadastrados conforme os critérios da legislação.

Para KHAIR e VIGNOLI (2001: 24), o cadastro correto e atualizado é elemento fundamental para melhoria da arrecadação do IPTU e configura-se como instrumento de política fiscal, pois o conhecimento das características dos imóveis permitirá uma carga tributária compatível com a capacidade contributiva de seus proprietários.

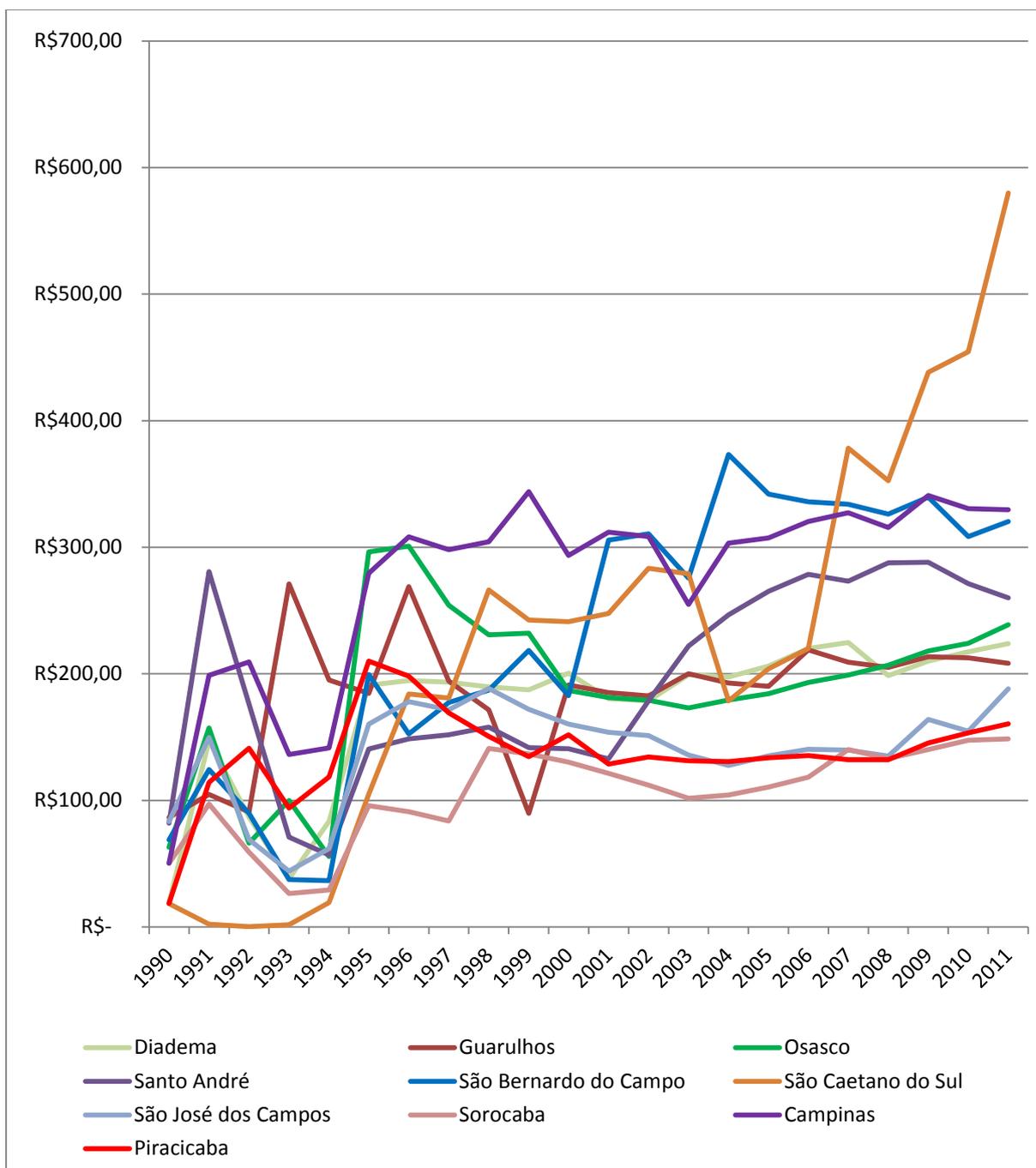
Em Santo André, segundo Misael dos Santos, o cadastro não vem sendo alvo de atualização sistemática. As atualizações são reativas, ou seja, ocorrem mediante solicitação do contribuinte. Mas, está em estudo pela Prefeitura, a aquisição de um banco de dados da Receita Federal que permitiria confrontar os valores de imóveis declarados em IR, com os dados do cadastro do IPTU, favorecendo sua atualização.

Atualmente, somente os imóveis novos e financiados pelo Sistema Financeiro da Habitação possuem o cadastro atualizado devido às exigências das instituições financeiras. Os demais apresentam cadastro pouco confiável devido à ausência de atualização, prejudicando a arrecadação do imposto.

A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, composto pelo valor do terreno e o valor atribuído à edificação. Desta forma, a atualização da Planta Genérica de Valores – PGV é uma ação muito importante para alavancar a arrecadação do imposto, frente à variedade de padrões construtivos e o custo do m<sup>2</sup> em cada região do município. À medida que a PGV fica defasada, os impactos de uma atualização tardia se fazem maiores para a administração municipal – gerando conflitos entre o poder público e os munícipes.

A última atualização da PGV de Santo André ocorreu na década de 1990, através de aerofotogrametria, e desde então não houve fiscalização *in loco* para verificar se foram mantidas as características apresentadas nos croquis das construções. O fato positivo é que nova aerofotogrametria está sendo realizada. Apesar de ter ocorrido na década de 90, a alteração dos valores se deu apenas em 2002, com lançamento no exercício de 2003. O impacto positivo desta atualização pode ser percebido no gráfico a seguir, que traz a evolução da arrecadação de IPTU nos dez municípios paulistas de perfil econômico e/ou populacional semelhantes a Santo André:

**Gráfico 14 - Arrecadação do IPTU (em Reais de 2013)**



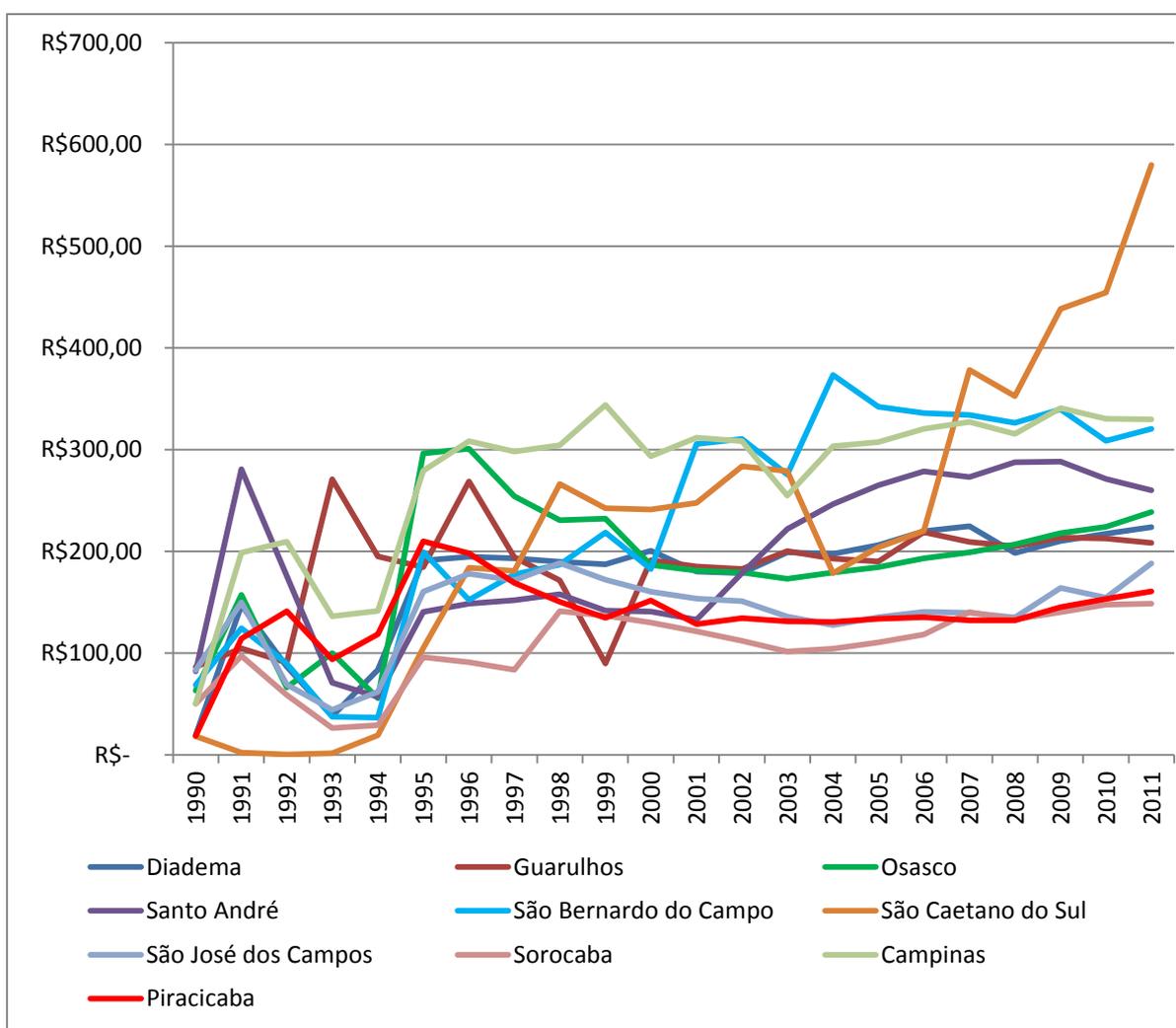
Fonte: Fundação SEADE

A correção dos valores da PGV em 2003 representou um acréscimo significativo da arrecadação do IPTU em Santo André, saindo de R\$ 117.000.000,00 em 2002 para R\$ 194.000.000,00 em 2009. Após esse período, percebe-se um comportamento de queda, talvez motivado pela desatualização da PGV. Entre os municípios comparados, Santo André é o único com queda na arrecadação, além de Guarulhos que apresenta certa estabilidade.

Segundo KHAIR e VIGNOLI (2001: 25), na década de 1980 o IPTU chegou a representar 50% da receita própria dos municípios, porém, ao longo dos anos foi perdendo importância, reduzindo-se para 10 a 20% no final da década.

O gráfico a seguir apresenta o comparativo das médias anuais de arrecadação do IPTU por habitante em dez municípios do Estado de São Paulo, de 1990 a 2011:

**Gráfico 15 - Arrecadação de IPTU por habitante (em Reais de 2013)**



Fonte: Fundação SEADE

O gráfico 12 mostra que a curva da arrecadação anual do IPTU por habitante em Santo André está em queda, após acentuada ascensão em 2001. Ao considerar que a população vem aumentando, a diminuição no valor IPTU/habitante reforça a ideia da necessidade de atualização do imposto. Em 2011 a relação IPTU/habitante era de R\$260,00 por habitante. Apesar da queda, o município de Santo André só apresenta relação menor do que os

municípios de São Caetano do Sul (R\$579,00/habitante), Campinas (R\$330,00/habitante) e São Bernardo do Campo (R\$320,00/habitante)

Em relação à alíquota do IPTU, sua definição se dá por legislação municipal, podendo ser progressiva, regressiva ou proporcional.

A alíquota progressiva é a mais adequada e justa, pois ela cresce à medida que cresce o valor venal do imóvel, melhorando a arrecadação do IPTU e diminuindo o ônus sobre os imóveis de menor valor. Essa prática foi adotada por grande parte dos municípios brasileiros no período de 1989 a 1996 – sendo, a partir de então, considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 29, em 13 de setembro de 2000, o IPTU progressivo foi reconhecido, podendo, desde então, ser novamente aplicado na tributação dos imóveis.

O município de Santo André adota alíquotas diferenciadas entre os tipos de imóveis (residencial, comercial e terreno), tendo em seu Plano Diretor a previsão de adoção de alíquota progressiva em função do tempo para caso de terrenos não edificados – instituto que carece, ainda, de regulamentação legislativa.

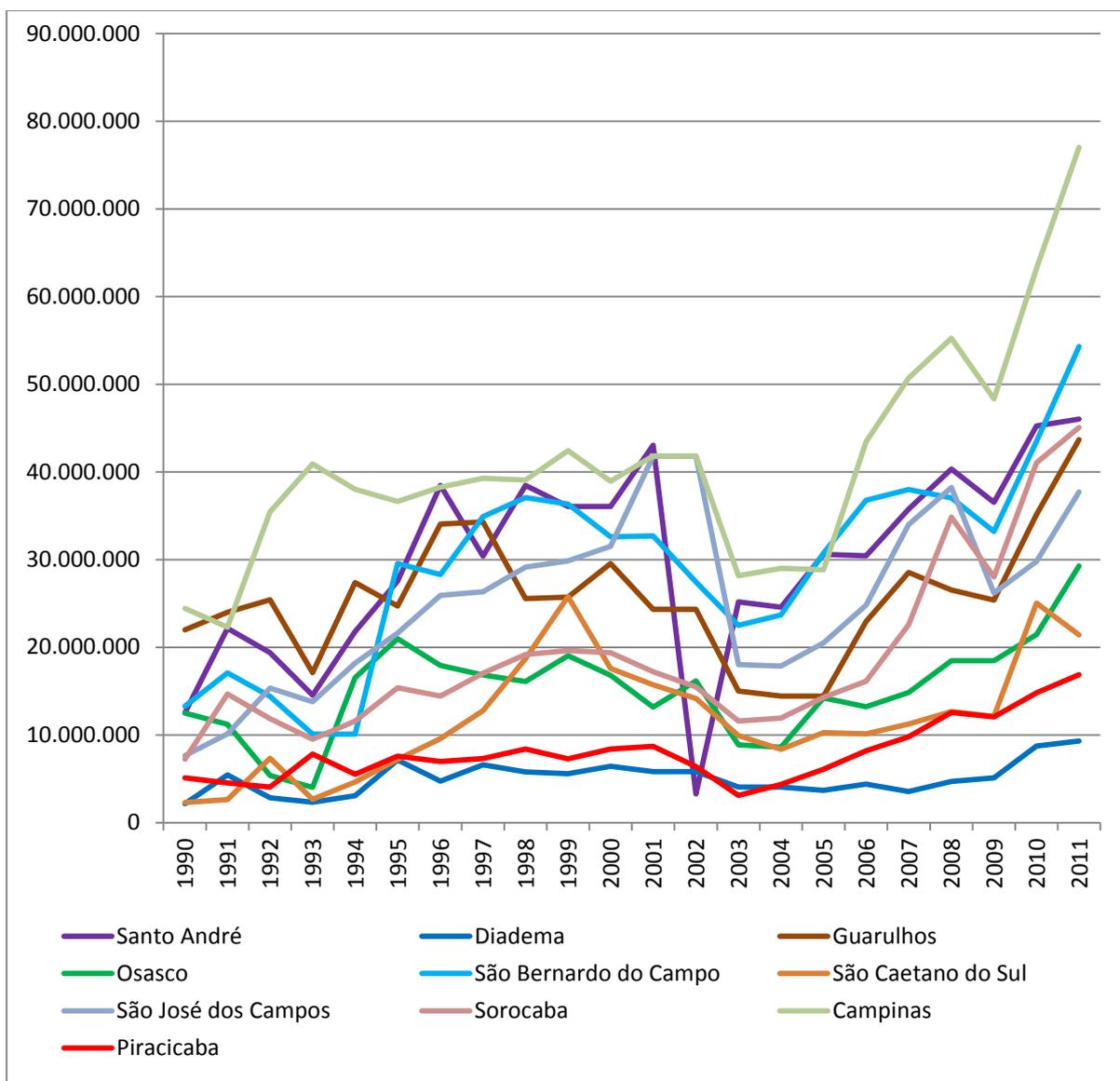
Em síntese, com o *boom* imobiliário ocorrido nos últimos anos e a expressiva valorização dos imóveis, os municípios que não atualizaram seus cadastros de imóveis, sua PGV e alíquotas, deixaram de incrementar suas receitas.

### ***ITBI***

O ITBI incide sobre as transações imobiliárias por atos onerosos e tem como base de cálculo o valor de mercado do imóvel negociado. Esse valor pode ser o declarado pelo contribuinte no ato da transação ou o valor venal do imóvel, prevalecendo o que for maior.

Segundo AFONSO *et al.* (2013) o contribuinte pode subdeclarar o valor negociado na transação. Para se evitar isso, as prefeituras precisam de equipes capacitadas para avaliar corretamente o valor venal dos imóveis, semelhante ao cadastro do IPTU. Nesse caso, a vantagem em relação ao IPTU é que a avaliação do valor venal para efeito de ITBI não necessariamente tem que ser enviada à aprovação da Câmara Municipal.

No gráfico a seguir podemos observar a evolução comparativa da arrecadação do ITBI nos dez municípios selecionados:

**Gráfico 16 - Arrecadação de ITBI (em Reais de 2013)**

Fonte: Fundação SEADE

O gráfico 15 mostra que a arrecadação de ITBI vem aumentando a partir de 2001-2002. Santo André está entre os que mais arrecadaram, após uma acentuada queda em 2000, saindo de R\$ 36.000.000,00 para R\$46.000.000,00. Porém, esse imposto, além da qualidade do cadastro e do valor venal dos imóveis, tem a variável “sazonalidade”, já que o mercado de imóveis pode estar aquecido ou não em determinadas épocas e a administração municipal não tem governança sobre isso.

Em Santo André, a exemplo do que foi mencionado sobre o IPTU, as transações imobiliárias financiadas pelo SFH possuem cadastro e valor venal mais atualizado e real. Com isso, apesar da alíquota diferenciada de 0,5% sobre o valor pago através de financiamento,

pode-se explicar a recuperação verificada na arrecadação do ITBI. As transações que ocorrem independentes do SFH são tributadas em 2% sobre o valor declarado pelo contribuinte. Não há mecanismo de verificação ou fiscalização dos valores de transação comercial, permitindo sua subdeclaração limitada pelo valor venal do imóvel.

### ***Panorama sobre a gestão dos tributos em Santo André***

Aspecto primordial para a melhoria da arrecadação de tributos é a estrutura operacional dos departamentos tributários. Os sistemas de arrecadação dos órgãos federal e estadual no país têm feito grandes investimentos em recursos humanos e tecnológicos com vistas ao incremento das receitas.

A avaliação da estrutura do Departamento de Tributos da Prefeitura de Santo André aponta para a necessidade de aprimoramento em diversos quesitos. Francisco Vignoli reforça a importância de um sistema de informações de excelência para a área de tributos, sobretudo a existência de cadastros informatizados, de fácil acesso e atualização. Para tal, a disponibilidade de um setor de Tecnologia da Informação – TI exclusivo e especializado se faz fundamental.

Segundo Misael Pereira dos Santos, não há um setor de TI exclusivo para a área de tributação: um único setor atende toda a Prefeitura, havendo uma “cota” de atendimento mensal disponível para cada departamento. Sendo assim, toda e qualquer demanda do Departamento disputa espaço com os demais setores da Prefeitura.

Essa situação traz prejuízo tanto do ponto de vista do tempo de espera, quanto da qualidade do resultado, haja vista que o setor de TI não desenvolveu especialização em tributos. Essa condição contribui para o baixo índice de atualização dos cadastros de imóveis e da PGV, diminuindo assim a qualidade da arrecadação de IPTU e ITBI.

Em relação à estrutura de pessoal, não existe plano de carreira para os funcionários deste departamento. A exemplo dos demais funcionários municipais, as equipes recebem, a cada dois anos, uma gratificação por tempo de serviço, de 4,5% do salário. Tal condição não gera incentivos de evolução e melhoria de desempenho dos servidores, já que o reajuste é garantido e não existe evolução da carreira.

Os servidores do setor de fiscalização de tributos não recebem nenhuma gratificação por produtividade fiscal. A implantação de gratificação por produtividade em setores de arrecadação tem sido uma prática crescente, visando a melhoria do nível e qualidade de

arrecadação. Porém, a gratificação por si só não deve trazer resultados significativos se não estiver aliada a outras práticas de gestão.

Ainda de acordo com Misael Pereira dos Santos, o último concurso público para provimento de cargos no setor ocorreu há 10 anos. Além disso, a equipe possui vários funcionários próximos de requererem aposentadoria.

Em síntese, o setor de tributação de Santo André necessita de investimentos em mão de obra e TI, treinamentos e atualizações de metodologias e procedimentos de arrecadação e fiscalização, além de melhorias na carreira dos servidores, evitando que uma possível desmotivação possa influenciar a eficácia das atividades desempenhadas por esse importante setor da administração municipal.

#### **CAPÍTULO 4: PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO PARA A SITUAÇÃO PROBLEMA**

Este capítulo tem como objetivo apresentar propostas que contribuam para o enfrentamento dos problemas de ordem econômica e financeira do município de Santo André, analisados nos capítulos anteriores.

Mais especificamente, será feita uma sistematização de propostas identificadas na literatura adotada para a elaboração deste trabalho, bem como das contribuições extraídas das entrevistas realizadas com atores governamentais, sindicais, do setor privado, da área acadêmica e das instituições públicas do município e do sistema de governança da Região do ABC.

Em comum, esses atores têm ou tiveram participação, direta ou indireta, na gestão pública do município, tendo sido escolhidos para as entrevistas em função do interesse e conhecimento acerca dos problemas e dos caminhos que deveriam ser trilhados para a retomada do desenvolvimento econômico e social de Santo André.

Em face do grande volume de informações reunidas optou-se, para a elaboração deste capítulo, por aplicar alguns conceitos do *Planejamento Estratégico Situacional – Método PES*<sup>23</sup>, que busca orientar o processo de tomada de decisão para problemas públicos. Entre suas principais características, destacam-se a dimensão estratégica e a análise situacional como eixos estruturantes do método.

Para Matus, o quesito estratégico pressupõe que o planejador, para além de suas próprias intenções, deve avaliar as circunstâncias e as ações alheias presentes no jogo de influências que compõem a realidade e influenciam os resultados futuros. A ideia de “estratégico” é a de que o futuro não resulta apenas de ações desenvolvidas pelo autor-planejador, mas também das iniciativas de outros atores e das circunstâncias nas quais o plano se desenvolve (variáveis de contexto).

Dessa forma, o planejamento é sempre interativo, pois o planejador não tem governabilidade sobre todas as variáveis que condicionam a realidade a ser alterada.

Já o conceito que orienta a utilização da expressão “apreciação situacional”, como alternativa ao conceito de “diagnóstico”, ancora-se na ideia de que os atores que participam de um determinado jogo político-social possuem um conjunto de informações, habilidades, conhecimentos, crenças, valores e, principalmente, interesses e objetivos diversos, fazendo

---

<sup>23</sup> O Método PES foi desenvolvido pelo economista chileno Carlos Matus.

com que cada indivíduo desenvolva sua própria interpretação acerca da realidade. Portanto, não haveria, no campo das políticas públicas, um critério único e exclusivo para selecionar e analisar as diferentes problemáticas existentes, nem para propor alternativas de ações.

De modo mais preciso foi construído um fluxograma causal explicativo, formado por um conjunto de causas inter-relacionadas (nós) que permitiu identificar as principais correntes causais da situação problema. Por correntes causais entende-se o encadeamento de nós explicativos (causas) com forte relação causa-efeito entre si. O pressuposto é que, existindo uma relação causa-efeito, ao se eliminar a carga negativa de uma causa, impacta-se o conjunto das causas e consequências que lhe são decorrentes e, portanto, da situação-problema como um todo. Em outras palavras, uma situação-problema só será superada quando for atacado e equacionado o conjunto de problemas que a causam.

Dentre os inúmeros nós explicativos, foram selecionados aqueles que constituem os chamados “nós críticos” da situação. Sua definição está atrelada aos seguintes requisitos: a) constituir-se em um centro prático de ação, o que significa ser passível de intervenção direta, mesmo que parcialmente, pelo ator principal (planejador) ou por qualquer outro ator; b) ter impacto relevante sobre o problema; c) apresentar viabilidade política.

A partir dos nós críticos efetuou-se uma reflexão a respeito de quais seriam as ações necessárias para sua reversão ou superação, adotando o critério de governabilidade local. Tal exercício gerou a construção de um quadro de objetivos acompanhado pelas respectivas propostas de ação, organizadas em função de suas respectivas cadeias causais explicativas.

Faz parte da construção desse fluxograma, a análise de tendência da evolução dos indicadores que compõem o Vetor de Descrição do Problema - VDP, conjunto de descritores que evidenciam a existência do problema e sua magnitude, além de uma indicação sucinta das principais consequências da situação a ser enfrentada. A ideia é que um problema só é importante quando suas consequências forem igualmente relevantes.

Na sequência, o capítulo refletirá sobre as condições necessárias à implementação das propostas apresentadas, destacando as condicionalidades presentes no município de Santo André, desdobradas em potencialidades e problemas. As potencialidades referem-se à sua localização geográfica, mobilidade urbana, mão de obra qualificada, bem como sua estrutura de governança. Os problemas analisados foram os considerados como entraves à retomada do crescimento industrial e expansão da vocação de serviços com alto valor agregado.

### *O Fluxograma Causal Explicativo e as Cadeias Causais*

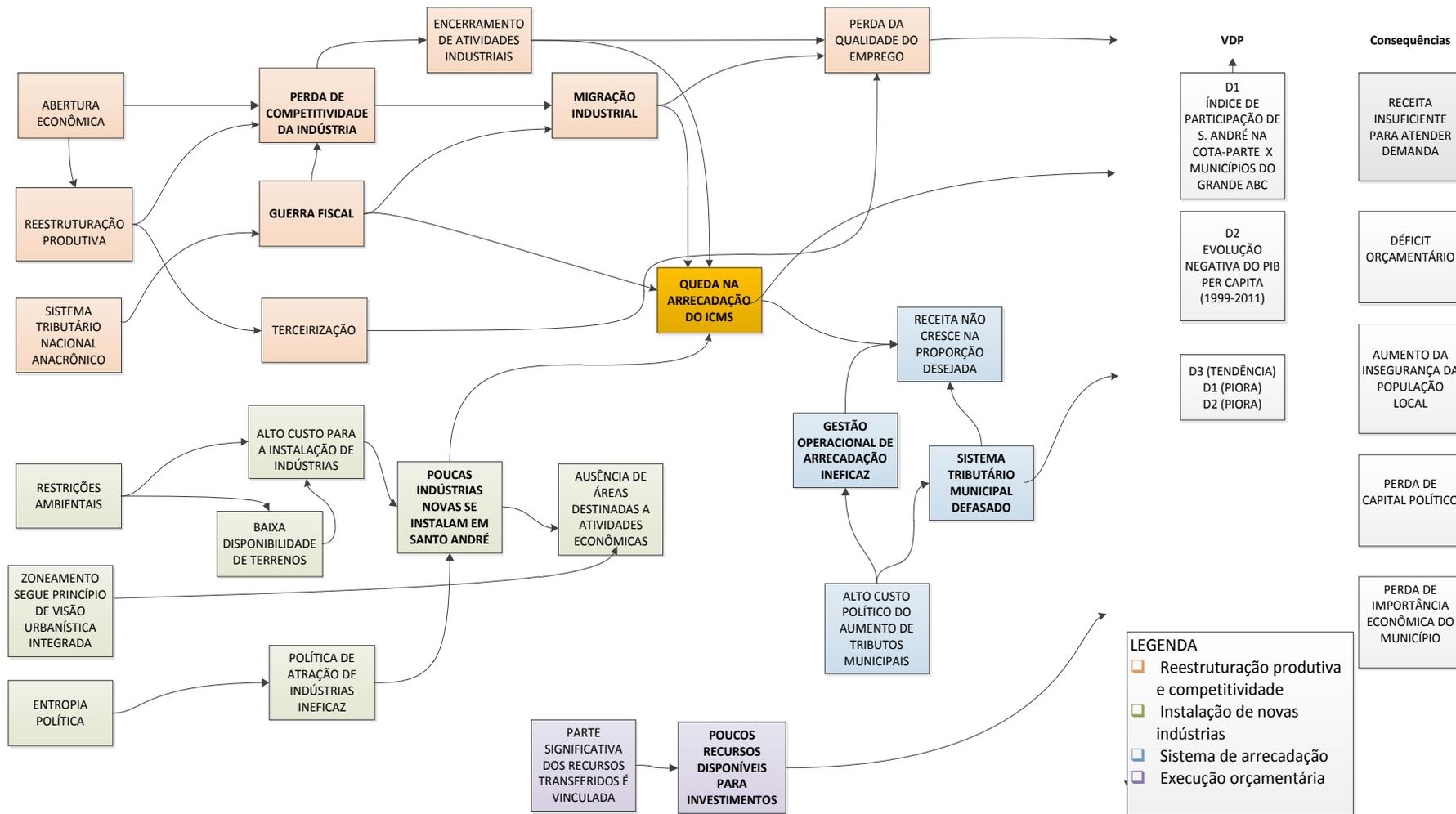
Com a aplicação dos conceitos apresentados no item anterior para a situação problema definida inicialmente como sendo “Queda da Arrecadação do ICMS no Município de Santo André”, verificou-se ser limitada a capacidade de atuação do Poder Público Municipal sobre essa questão existindo, porém, um conjunto de alternativas de iniciativas ou políticas que poderiam ser implementadas para atenuar ou compensar as consequências indesejáveis provocadas por aquela situação.

Dessa forma, optou-se por ampliar o escopo da situação a ser enfrentada, que passa a ser nominada como “Fragilidade financeira do poder público em contexto de perda de expressão econômica do município de Santo André”, permanecendo a questão da “Queda na arrecadação de ICMS em Santo André” como a principal causa a ser atacada.

Como decorrência, foi construído o fluxograma a seguir, que contribuiu para sistematizar todos os aspectos que levaram a configuração da situação problema explicada neste trabalho. Nele reitera-se que os principais motivos para as mudanças na estrutura econômica do município de Santo André, a exemplo de outros municípios que passaram pelo mesmo processo de reestruturação econômica, estão relacionados ao conjunto de transformações socioeconômicas vivenciadas nos processos de produção. Comin (2012:6) destaca: “os efeitos da abertura comercial sobre a indústria nacional, os quais impactaram as cadeias produtivas da RMSP por conta da concorrência externa; a estabilização econômica, guerra fiscal, desregulamentação financeira, privatizações; a dinâmica da valorização imobiliária; legislações que restringem ou encarecem as atividades muito intensivas em recursos naturais ou que agridam ao meio ambiente; custo de vida alto, elevando o preço da mão de obra”. No caso de Santo André, a análise foi ampliada e considerou os efeitos dessa transformação econômica na arrecadação dos impostos.

### Fluxograma Causal Explicativo

**Problema: Fragilidade financeira do poder público em contexto de perda da expressão econômica em Santo André**



O fluxograma permitiu a identificação de quatro cadeias causais: *Reestruturação Produtiva e Competitividade*; *Instalação de Novas Indústrias*; *Sistema de Arrecadação e Execução Orçamentária*.

### ***Reestruturação Produtiva e Competitividade***

A primeira cadeia causal refere-se aos impactos da reestruturação produtiva e das mudanças na competitividade industrial na região. Em primeiro plano, destaca-se entre os efeitos mais perceptíveis o decréscimo da arrecadação de ICMS no município, movido pelos seguintes fatores explicativos: a chamada reestruturação produtiva no Brasil se fez sentir a partir do movimento de abertura econômica iniciado no começo dos anos 90, marcado pela chegada de novas indústrias no país e, com elas, de toda uma prática de mercado sintonizada com o modelo de negócio global. Este alterou não apenas os modelos de produção, mas a própria lucratividade das empresas e teve como resultados mais palpáveis, em Santo André, o processo de fusão de empresas, o fechamento de indústrias ou sua migração para outras localidades do Estado de São Paulo e do país. Tais fatores podem ter sido decorrentes da perda de competitividade de empresas menos aptas a se adaptarem aos novos formatos produtivos bem como aos efeitos da chamada “guerra fiscal”, mecanismo utilizado em âmbito estadual ou municipal para atração de empresas através de incentivos ou isenções fiscais.

Diante de tal cenário, considerando os aspectos que apresentam possibilidade de ações diretas do governo local para sua minimização ou reversão, foram considerados os seguintes nós críticos:

- Perda de competitividade da indústria
- Fechamento e/ou migração de indústrias
- Efeitos nocivos da “guerra fiscal”

Conjugados, estes nós apontam os impactos da circunstância histórica já vivenciada pelo município e que vem acarretando erosão no sistema produtivo local, com consequências diretas na arrecadação do principal imposto relativo à atividade econômica industrial.

### *Instalação de Novas Indústrias*

A segunda cadeia identificada diz respeito ao índice de instalação de novas indústrias em Santo André, município que reuniu, ao longo de sua história recente, um conjunto de fatores que intensificou localmente os aspectos desfavoráveis à fixação de indústrias. Destacam-se entre as explicações, a baixa disponibilidade de terrenos para expansão e instalação de indústrias, o alto custo dos terrenos disponíveis, além do impacto da legislação de proteção ambiental para as possibilidades de expansão da atividade industrial a partir da década de 1980, considerando a grande concentração de áreas de mananciais no território andreense.

A análise de tais fatores explicativos levou à identificação de um nó crítico:

- Baixa atratividade para instalação industrial

A ausência de áreas para fixação industrial contribui para a baixa atratividade do município para a expansão e instalação de novas indústrias, seja pela concorrência crescente com áreas residenciais, seja pelo alto custo da terra gerado pela especulação imobiliária – ambas elevando o custo de instalação de novas indústrias.

Embora alvo de controvérsias, alguns entrevistados atribuem este problema ao modelo de zoneamento misto, que prevê usos múltiplos de ocupação do solo em todo o município, aumentando a concorrência entre empreendimentos residenciais e industriais, em uma área de baixa disponibilidade de terrenos. Parte das entrevistas indica que os empresários do setor industrial temem ser expostos, no caso de disputas judiciais com condomínios residenciais, a restrições que limitem a capacidade produtiva das indústrias, chegando ao limite da interrupção das atividades.

A despeito da obrigatoriedade de se realizarem estudos de impacto ambiental e de vizinhança na instalação de qualquer empreendimento, a indústria alega que sua atuação é mais vulnerável nos casos de litígio e que a imprevisibilidade das alterações produtivas, especialmente aquelas relativas à demanda de expansão, pode gerar novos cenários incompatíveis com a convivência mista com áreas domiciliares.

Como complemento à análise de fatores atrativos para novas indústrias, KLINK (2001) analisou os fatores locacionais na decisão de transferência de estabelecimentos industriais do Estado de São Paulo, declarados pelas próprias empresas em 1996. De acordo

com a análise, 70% das indústrias que se transferiram da Região do ABC declararam como fator muito importante ou crucial a necessidade de racionalização das plantas; a necessidade de maior espaço físico representou 60% das respostas.

Considerando a alta porcentagem na resposta "necessidade de espaço físico", tem-se reforçada a hipótese de que a baixa disponibilidade de terrenos, combinada com seu alto preço, dificulta não só a instalação de novas plantas, como a ampliação das já existentes.

### ***Sistema de Arrecadação***

A terceira cadeia causal é a baixa consistência do sistema de arrecadação, formada por dois nós críticos: a defasagem do sistema de arrecadação municipal e a necessidade de aprimorar sua gestão operacional. Os dois nós contribuem para o fato da receita do município não crescer na proporção desejada.

O primeiro nó crítico tem como componentes a desatualização da base de cálculo dos impostos, que acarreta menor entrada de recursos nos cofres municipais. Tal percepção de defasagem pode ser enfatizada quando comparada à grande transformação da base econômica do ISS, decorrente do aumento expressivo do setor de serviços, bem como do IPTU e ITBI, pela aceleração do crescimento urbano de Santo André que alavancou o mercado imobiliário.

Já o segundo nó crítico refere-se à ausência de investimentos expressivos na gestão operacional do setor de arrecadação, tanto em termos de recursos tecnológicos quanto humanos. Isto se reflete na inexistência de uma equipe de informática exclusiva para o departamento, no baixo índice de informatização dos cadastros, na falta de revisão de procedimentos de fiscalização, além da ausência de capacitação, política de incentivos e renovação das equipes técnicas.

### ***A Execução Orçamentária***

A quarta cadeia causal é a execução orçamentária do município, formada por um nó crítico: a baixa capacidade de investimento frente ao comprometimento das receitas municipais. Isso se explica devido ao fato das receitas transferidas ao município (FUNDEB, obras do PAC, BNDS, etc.), estarem vinculadas à execução de determinadas atividades não permitindo sua utilização em outras necessidades do município.

Aliado a essa situação, as receitas próprias estão majoritariamente comprometidas com as áreas da saúde, educação e folha de pagamento. Do restante, o município tem ainda obrigações como o pagamento de dívidas, entre elas precatórios, que representam uma grande preocupação para a atual administração, haja vista que Santo André está entre os cinco municípios brasileiros com maior dívida de precatórios, conforme informado pela Secretaria Municipal de Finanças.

### *O Vetor de Descrição do Problema e as Consequências*

Para definir o Vetor de Descrição do Problema foram escolhidos dois indicadores que refletem com bastante sensibilidade a ocorrência do problema da perda relativa de expressão econômica do município de Santo André.

O primeiro deles é o comportamento da arrecadação do ICMS no município comparado ao dos principais municípios da região, na medida em que são municípios que têm perfil econômico semelhante e participam, por vezes, das mesmas cadeias produtivas.

A tabela abaixo demonstra que os índices se mantiveram ou sofreram uma perda de expressividade para os municípios mais ricos da região do ABC, mas que, no caso de Santo André, a perda se mostrou muito acentuada.

**Tabela 4 - Índice de participação do ICMS nos municípios mais importantes do ABC**

<i>Localidade</i>	<i>1990</i>	<i>1994</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>2006</i>	<i>2010</i>	<i>2013</i>	<i>Variação</i>
<b>Diadema</b>	1,63	1,31	1,42	1,14	1,06	1,11	1,06	<b>-35%</b>
<b>Santo André</b>	2,58	2,08	1,74	1,56	1,54	1,28	1,22	<b>-53%</b>
<b>São Bernardo do Campo</b>	4,05	3,87	4,28	3,39	3,19	3,54	3,55	<b>-12%</b>
<b>São Caetano</b>	0,97	1,13	1,17	0,82	0,95	1,21	1,08	<b>11%</b>

Fonte: Fundação SEADE

Como se pode perceber, a tabela mostra que Santo André sofreu uma queda em seu índice de participação em 53%, seguido por Diadema, 35%, e São Bernardo do Campo, 12%. São Caetano do Sul é o único que teve um acréscimo, ainda que pequeno, de 11%.

O segundo descritor selecionado foi o do PIB *per capita*. O quadro a seguir mostra sua variação entre 1999 e 2011, comparando os dados de Santo André, RMSP e Estado de São Paulo, sendo que o primeiro sofreu uma variação negativa de (14%), valor muito maior do que os demais:

**Tabela 5 – Variação do PIB *per capita*, no período 1999-2011**

<b>Discriminação</b>	<b>Santo André</b>	<b>RMSP</b>	<b>Estado de São Paulo</b>
<b>PIB per Capita</b>	-14,40%	3,40%	6,00%

Fonte: Fundação SEADE

Segundo relatório da Fundação SEADE<sup>24</sup>, na década de 2000 “as quatro regiões metropolitanas do Estado, embora concentrem a atividade econômica estadual, perderam, com exceção de Campinas, participação no valor adicionado da indústria paulista nesse período”. No entanto, como se pode observar a queda é expressivamente maior em Santo André.

O relatório traz também o *ranking* “*Vinte municípios mais bem classificados no ranking do PIB municipal do Estado de São Paulo – 2000-2011*” (Anexo 4), no qual Santo André perde posição, passando da 8<sup>a</sup>, em 2000, para a 10<sup>a</sup> em 2010 e 12<sup>a</sup> em 2011.

O último descritor, no PES, é sempre um indicador da tendência da evolução do problema. Não havendo alteração na forma e intensidade de seu enfrentamento ele se agravará.

No caso analisado, o agravamento traria para o município a elevação de seu déficit orçamentário, ocasionando maior perda da capacidade de investimento do governo local, inclusive retroalimentando o processo de retração econômica de Santo André.

A redução da capacidade orçamentária e financeira do poder público local, e de sua expressão econômica, gera uma contração do seu capital político, tanto internamente - dos governantes locais em relação aos munícipes - quanto externamente - na negociação das

<sup>24</sup> PIB dos Municípios Paulistas, Dez/2013.

questões de interesse de Santo André junto a outros municípios e nos âmbitos estadual e federal.

Em última instância, forma-se um quadro de agravamento dos problemas sociais, com consequente aumento da insegurança da população, que sofrerá uma progressiva deterioração na qualidade e quantidade dos serviços públicos municipais.

### ***Os objetivos e as respectivas propostas***

Conforme mencionado no início deste capítulo, a elaboração do quadro de objetivos baseou-se na identificação de ações passíveis de reverter os problemas revelados pelos nós críticos, gerando um conjunto de propostas aptas a influenciar a retomada do desenvolvimento econômico e social do município de Santo André.

O quadro a seguir sistematiza os objetivos e propostas, agrupando-os em relação às cadeias causais já referidas:

### **Quadro 2 - Objetivos e propostas para reestruturação produtiva e competitividade**

<b>REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E COMPETITIVIDADE</b>	
<b><i>Objetivo</i></b>	<b><i>Proposta de ação</i></b>
Criar mecanismos para minimizar os impactos da competição global na indústria local	Buscar soluções regionais de desenvolvimento
	Sugerir políticas de proteção à indústria nacional e medidas de incentivo fiscal
	Articular uma política de inovação para as cadeias produtivas existentes
	Promover aproximação com universidade para a discussão de caminhos para o desenvolvimento local
Promover a manutenção do parque industrial no município	Dinamizar e ampliar estruturas de participação de atores que busquem a preservação do parque industrial local
	Favorecer a expansão de setores industriais com demanda reprimida
Neutralizar efeitos da “guerra fiscal”	Definir alíquotas de forma regional

**Quadro 3 - Objetivos e propostas para instalação de novas indústrias**

<b>INSTALAÇÃO DE NOVAS INDÚSTRIAS EM SANTO ANDRÉ</b>	
<i>Objetivos</i>	<i>Propostas de ação</i>
Atrair indústrias e serviços especializados	Desenvolver estudos para identificação de setores e novas cadeias produtivas
	Articular atores que possam favorecer a criação de um polo tecnológico no município
	Articular o desenvolvimento de indústrias de transformação e empresas de apoio à produção
	Estimular o desenvolvimento de um setor terciário de alto valor agregado
	Desenvolver o turismo de negócios na cidade
	Explorar o potencial turístico de Paranapiacaba
	Desenvolver plano de comunicação institucional destacando as potencialidades de Santo André
Diminuir custo de instalação de indústrias	Definir áreas específicas para atividades produtivas
	Aplicar IPTU progressivo no tempo
	Fortalecer as medidas de desburocratização dos serviços públicos municipais para abertura de empresas

**Quadro 4 - Objetivos e propostas para o sistema de arrecadação municipal**

<b>SISTEMA DE ARRECADAÇÃO MUNICIPAL</b>	
<i>Objetivos</i>	<i>Propostas de ação</i>
Aprimorar a base do sistema de arrecadação municipal	Verificar periodicamente a Declaração do Índice de Participação dos Municípios no ICMS (Dipam)
	Verificar índice do Fundo de Participação dos Municípios – FPM
	Atualizar cadastro de imóveis, com efeitos sobre IPTU e ITBI
	Revisar a PGV, com efeitos sobre o IPTU e ITBI
	Redefinir alíquotas de cobrança de IPTU e ITBI
	Desenvolver estratégia para aplicar aumento escalonado do IPTU
Aprimorar a gestão operacional do departamento de tributos	Desenvolver sistema de informações acessível e facilmente atualizável para a área de tributos
	Instituir equipe de TI exclusiva para a área de tributos
	Revisar metodologias e procedimentos de fiscalização
	Criar um plano de carreira e estabelecer concurso para ingresso na carreira
	Criar política de incentivos para o departamento
	Elaborar plano de desenvolvimento profissional

### Quadro 5 - Objetivos e propostas para execução orçamentária municipal

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL	
<i>Objetivos</i>	<i>Propostas de ação</i>
Ampliar recursos disponíveis para investimentos	Rever qualidade do gasto público
	Desenvolver projetos de melhoria urbana com redução dos gastos de manutenção
	Desenvolver ações de recuperação da dívida ativa
	Estreitar relações junto a organismos internacionais para fortalecer ou recuperar capacidade de investimento

#### *Reestruturação Produtiva e Competitividade*

Na primeira cadeia, os três objetivos resultantes dos nós críticos anteriormente identificados se voltam para ações de alinhamento da indústria local ao processo de reestruturação produtiva vivenciado em âmbito global. Para o primeiro deles - *criar mecanismos para minimizar os impactos da competição global na indústria local* – inclui-se, em primeira instância, a proposta de buscar soluções regionais de desenvolvimento. Esta estratégia apoia-se na existência de estruturas locais já bastante consolidadas, como o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC<sup>25</sup> e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC<sup>26</sup>, voltadas ao desenvolvimento econômico e social dos municípios da região. Vale destacar na composição das estruturas, um importante aspecto: o fato de juntas

<sup>25</sup> O Consórcio Intermunicipal Grande ABC foi criado em 1990 e reúne os sete municípios do Grande ABC para o planejamento, a articulação e definição de ações de caráter regional. Desde 8 de fevereiro de 2010, a entidade passou a ser o primeiro consórcio multissetorial de direito público e natureza autárquica do país. Informações obtidas em: <http://www.consortioabc.sp.gov.br/institucional>. Acesso em 14/07/2014

<sup>26</sup> A Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC foi criada em outubro de 1998 com a missão de unir as forças de instituições públicas e privadas para promover o desenvolvimento econômico sustentável do Grande ABC. Estabelecida como uma Associação Civil de Direito Privado, com fins não econômicos, a Agência tem em seu quadro de associados o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, empresas que compõem o Polo Petroquímico, Instituições de Ensino Superior regionais, as Associações Comerciais e Industriais da região e seis Sindicatos de Trabalhadores. Informações obtidas em: <http://www.agenciagabc.com.br/grandeabc0709br/agenciagabc/index.php?id=63>. Acesso em 14/07/2014

articularem não apenas as forças das prefeituras municipais, mas também o empresariado e as associações de trabalhadores dos municípios da região.

De acordo com o artigo de Álvaro Comin (2006), tal transversalidade de representação é elemento primordial para novas ações de fomento ao desenvolvimento, em substituição ao enfoque tradicional das políticas de recorte setorial. Some-se a ela, o fato de tais ações integradas permitirem, com mais facilidade, a oferta de parâmetros que reforcem a posição de desenvolvimento e contribuam para desejáveis efeitos distributivos e integradores, também para parcelas mais pobres da população.

A busca de soluções para o desenvolvimento socioeconômico passa também pela interlocução do setor público com as universidades que, em sua qualidade de produtoras de conhecimento, estão aptas a provocar inovações e alterações na estrutura produtiva e na própria qualificação técnica da população local.

Neste sentido, Santo André é favorecido pela presença de destacadas instituições de ensino superior – entre elas a Universidade Federal do ABC, a Faculdade de Medicina ABC e a Fundação Santo André – capacitando o município não apenas na demanda de qualificação técnica de seus habitantes, mas também a estabelecer parcerias para pesquisa e fomento ao setor produtivo local. Importante citar, neste domínio, um fator diferencial da presença de instituições de ensino e pesquisa: a potencialidade para o município constituir polos de modernização de sua cadeia produtiva, a criação de incubadoras de empresas (voltadas à inovação de processos e produtos) e, em maior escala, constituir-se como um polo tecnológico.

Em artigo acerca da experiência brasileira em parques e incubadoras tecnológicas, o pesquisador da FGV, José Carlos Barbieri (1995) chama a atenção para os requisitos de desenvolvimento das estruturas ora apresentadas, destacando que:

Os polos de modernização visam transferir novos conhecimentos tecnológicos às empresas que atuam em setores tradicionais ou maduros, para dotá-las de competitividade. Igual aos polos tecnológicos, os de modernização também se caracterizam pelo uso compartilhado de recursos e se inscrevem como instrumentos para dinamizar a interface setor produtivo-entidades de Ciência & Tecnologia. Como demonstrado, nos polos tecnológicos a proximidade com IEPs é uma condição necessária; nos pólos de modernização essa condição é desejável.” (BARBIERI, 1995:11).

Tal vantagem locacional foi explorada na entrevista concedida pelo pesquisador e professor da UFABC, Jeroen Klink, que acredita na aproximação entre universidades e tecido socioprodutivo como a mais relevante estratégia para a mudança da competitividade das indústrias localizadas em Santo André, em busca de um padrão baseado na maior produtividade e que permita, ainda, alavancar um setor terciário conectado à estrutura produtiva da indústria. Neste cenário, afirma ter a prefeitura um papel fundamental, no sentido de favorecer os diálogos entre os dois entes, tendo ainda as estruturas de articulação regional, como a já citada Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, como aliadas.

Um último aspecto que pode ser evocado, entre as propostas de ação do objetivo em discussão, refere-se à articulação de políticas de proteção à indústria nacional, visando valorizar a estrutura industrial já instalada e suas possibilidades de ampliação. Embora tal estratégia dependa sensivelmente de uma articulação em nível federal, a municipalidade poderia atuar visando influenciar o debate e apresentar estudos sobre as potenciais vantagens da implementação de políticas deste modelo, ainda que com duração limitada, voltadas a atender o setor produtivo historicamente instalado em Santo André. Entre as entrevistas concedidas a este trabalho, destacaram-se como modelo inspirador no nível federal o programa Inovar-Auto, que visa beneficiar as atividades de indústrias automotivas produtoras ou comercializadoras de veículos no território nacional, com descontos variáveis no IPI dos produtos.

O segundo objetivo da corrente de Reestruturação Produtiva e Competitividade - *promover a manutenção do parque industrial no município* - ancora-se nas potencialidades de estudos e análises sobre a cadeia produtiva existente revelarem lacunas e eixos de desenvolvimento passíveis de ampliação para as indústrias ali estruturadas. A entrevista com Carlos Grana, atual prefeito de Santo André, aponta uma particular crença no papel a ser desempenhado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico (CMDE) - órgão criado em 1999 e cujas atividades foram retomadas em 2013 pela atual gestão - composto por representantes do poder público e da sociedade civil, cujo fórum de debates volta-se a colaborar para que a política de desenvolvimento municipal harmonize os interesses das esferas pública e privada.

Sua atuação conjunta com as demais estruturas de governança presentes no município potencializaria o diálogo com os setores econômicos atuantes, em ação preventiva a uma

eventual demanda de migração das indústrias. O ponto de partida seria o melhor entendimento sobre as restrições, carências e demandas vivenciadas cotidianamente pelo setor produtivo local. O papel da Prefeitura seria o de incentivar investimentos capazes de dinamizar a produção das empresas locais, cuja permanência reverte-se positivamente na garantia de emprego e na arrecadação municipal, elementos fundamentais à vitalidade social de qualquer município.

Tal aproximação permitiria ainda antever as possibilidades de expansão da indústria que apresente demanda de produção reprimida em nível nacional. A partir das entrevistas realizadas, os setores de produção de plástico e de metalurgia (laminação) foram apontados como potenciais para ampliação e especialização produtiva, face ao cenário de demanda crescente no território nacional. Neste caso, a presença anterior de empresas do setor no município, pode ser entendida como vantagem locacional, a ser explorada também como elemento de atração de novas indústrias para a região.

Por último, no que se refere à competitividade e fixação de indústrias em Santo André, deve-se atentar à conformação da região do ABC Paulista como um polo integrado de produção industrial, o que equivale a dizer que soluções integradas tenderiam a se revelar mais sustentáveis para a região a médio e longo prazos. Estas podem se traduzir não apenas em uma rede de incentivos, mas também de autoproteção entre os municípios que a integram. Em outras palavras, reforça-se aqui que os efeitos perversos da chamada “guerra fiscal” deveriam ser institucionalmente evitados pelos municípios do ABC, ao buscarem antes um diálogo no sentido de equalizar alíquotas de impostos, notadamente do ISS, por tipologia de serviço, desde que contemplem um esforço para interpretar a relevância isolada de cada setor produtivo nos diferentes municípios. Aqui, uma vez mais, a presença de privilegiadas estruturas de diálogo regional, como as voltadas para interpretação e articulação econômica de Santo André e municípios vizinhos, representam importante diferencial para estratégias desse tipo.

### ***Instalação de Novas Indústrias***

Diretamente relacionada ao cenário exposto, encontra-se a segunda cadeia causal identificada no fluxograma: a instalação de novas indústrias em Santo André. Dividida em 2 objetivos - *atrair indústrias e serviços especializados e diminuir custo de instalação de*

*indústrias* – configura-se entre as principais ações estratégicas de dinamização da economia local, cujos impactos poderão ter alcance expandido.

Abre-se aqui importante parêntese quanto à caracterização desta possível indústria nascente: a necessidade de se criar condições para sediar iniciativas de adensamento tecnológico do setor produtivo. São diversos os autores que chamam a atenção para a importância deste elemento como norteador dos esforços e investimentos a serem feitos pelas políticas governamentais. Destaque-se aqui, a definição de Barbieri sobre a formação de polos tecnológicos:

Um polo tecnológico seria, portanto, uma região ou local com fatores locacionais capazes de atrair empresas de base tecnológica ou estimular o seu surgimento, podendo ser também espontâneo ou planejado. Os polos tecnológicos têm em comum o fato de constituírem agrupamentos de empresas de base tecnológica, criadas ou atraídas, entre outros fatores, pela existência de recursos humanos e laboratoriais ligados às IEPs de alto padrão localizadas nas proximidades.

(...) Porém, nem toda região ou local que possua IEPs de alto nível consegue desenvolver parques e incubadoras com sucesso. A experiência internacional mostra que o sucesso desses empreendimentos depende também da existência de um ambiente industrial dinâmico. (BARBIERI, 1995: 19)

Como já exposto, Santo André reúne as condições prévias favoráveis ao estabelecimento de tais dinâmicas, sobretudo com o desempenho, por parte do poder público, de um papel de articulação de diálogos entre instituições de ensino e pesquisa e setores produtivos. E embora estes diálogos se voltem com força para a produção do setor secundário, o florescimento de um setor terciário de alto valor agregado também vincula-se a esta sintonia entre a pesquisa tecnológica e a produção de bens e serviços, sendo, portanto, adequados ao perfil de inovação a ser empreendido tanto pela indústria quanto pelos serviços em seu desenvolvimento futuro.

A aproximação e parceria entre setores produtivos privados e IEPs favoreceria também, em segundo plano, a identificação de setores e cadeias produtivas de alta capacidade tecnológica que apresentam singulares vantagens potenciais no município de Santo André e região.

Vale destacar que Santo André protocolou, em maio de 2014, projeto para a criação de um parque tecnológico, dentro do programa *Sistema Paulista de Parques Tecnológicos*,

gerido pelo Governo do Estado de São Paulo. Tal iniciativa visa “atrair investimentos e gerar novas empresas intensivas em conhecimento ou de base tecnológica, que promovam o desenvolvimento econômico, científico e sustentável do Estado”<sup>27</sup>. Integrada a tal iniciativa encontra-se a empresa *Investe São Paulo*<sup>28</sup>, cujo objetivo é elaborar mecanismos para o fortalecimento da economia, por meio de ações de fomento a empreendedores, bem como a articulação entre investidores, governos e entidades públicos e privados, para atração de investimentos. O estreitamento de relações entre o município de Santo André e a Investe SP poderia constituir importante estratégia para potencializar a atração de investimentos e fixação de empresas de perfil tecnológico no município.

Nas entrevistas, foram recorrentes as referências a três importantes setores, passíveis de gerar diretamente ou por demandas vinculadas a outros polos de produção, a instauração de novos setores e/ou cadeias produtivas no município. O primeiro deles diz respeito à possível vocação de Santo André para abrigar indústria de fabricação de equipamentos eletrônicos voltados para a medicina diagnóstica. Tal perfil atrela-se a três fatores: em primeiro lugar, por tratar-se de área de demanda de *expertise* técnica, o conhecimento técnico industrial historicamente alocado em Santo André torna compatível o desenvolvimento deste eixo de produção no território. Além disso, a presença de universidades de referência, tanto nos campos da engenharia quanto da medicina, representa elemento diferencial no quesito da pesquisa e capacitação de mão de obra exigidos a este perfil de indústria de ponta.

Em segundo lugar, tal produção se desenvolveria em sintonia com a crescente oferta de serviços médicos especializados, já que Santo André atualmente se constitui como um centro de referência em serviços médicos para a região. A produção de equipamentos que visasse alimentar não apenas a estrutura de serviços local mas, com o tempo, expandida para outros mercados consumidores, foi apontada como grande aposta para o binômio indústria de inovação/ serviços de alto valor agregado, vislumbrados inequivocamente como solução para a dinamização de economias em desenvolvimento.

---

<sup>27</sup> Informações disponíveis no site da Prefeitura de Santo André:

<http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/noticias/item/8358-santo-andre-protocola-parque-tecnologico-no-governo-do-estado>

<sup>28</sup> A Investe São Paulo – Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade foi idealizada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de São Paulo e do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) com o objetivo de elaborar mecanismos para o fortalecimento da economia. Foi instituída pela Lei nº 13.179, de 19 de agosto de 2008, como um Serviço Social Autônomo. Informações obtidas em:

<http://www.investe.sp.gov.br/sobre-a-investe-sp/historico/>

Também relacionados à presença de pesquisa e capacitação no campo das engenharias, os outros dois setores de produção que poderiam trazer impactos positivos para a dinâmica econômica de Santo André, em um cenário futuro, seriam: as variadas demandas logísticas vinculadas à produção petrolífera nacional advindas do Pré-Sal e a indústria de equipamentos de defesa, frente à perspectiva de instalação, na vizinha São Bernardo, de uma planta da SAAB (empresa sueca produtora das aeronaves de combate Gripen NG).

No caso do Pré-Sal, a expectativa apontada por alguns dos entrevistados é a de que Santo André possa absorver parte das demandas logísticas de armazenamento da produção vindoura de Santos, dada a proximidade e facilidade de acesso entre os dois municípios, bem como a insuficiência de estrutura disponível na baixada santista para atendimento à produção, que tenderá a ser volumosa em cenário breve.

Já os possíveis reflexos em relação à presença da SAAB retomariam, de certa forma, o percurso vivenciado industrialmente na região, marcado por especializações complementares no perfil do setor secundário instalado em seus municípios (referindo-se, no caso, à indústria automotiva e de autopeças). Vale destacar, como aspecto positivo nas negociações entre o Governo Brasileiro e Sueco para a futura instalação da fábrica, a transferência de tecnologia envolvida no acordo bilateral, permitindo capacitações para a indústria nacional que extrapolam a mera empregabilidade e montagem dos produtos.

Desta forma, embora Santo André não seja o protagonista vinculado à produção inicial, sua proximidade com São Bernardo representa inegável vantagem logística – a ser amplificada mediante um projeto consistente de pesquisa e capacitação, facilitado pela já evocada presença de IEPs no município. A constituição, pelo poder público local, de grupos de trabalho específicos para cada eixo representaria um passo importante para o fortalecimento das condições e negociações a serem desenvolvidas pelas lideranças e atores responsáveis por alavancar o projeto.

Os casos ora apresentados oferecem, não exclusivamente, a possibilidade de se pensar propostas de ação complementares de fomento às indústrias de transformação e empresas de apoio à produção. Tal via representa não apenas uma racionalização vantajosa ao desenvolvimento local, pelo incentivo e atração de novos perfis industriais e de serviços, como também o potencial de redinamizar e ampliar setores já instalados no território, de modo a fortalecer a estrutura produtiva existente.

Alterando-se o ângulo de visão dos potenciais para atração de novas atividades econômicas para Santo André, sem nenhuma contradição ou oposição ao perfil discutido, surge também a aposta na vocação para o turismo, que se apoia em dois pilares: de um lado a possibilidade de desenvolver uma estrutura ampliada para o turismo de negócios e, de outro, a presença de destacado patrimônio histórico e arquitetônico nos limites do município, representado pela Vila de Paranapiacaba.

O primeiro exemplo foi alvo da fala de inúmeros entrevistados, que enxergam na proximidade de Santo André com a capital paulista, uma vantagem extra para investimentos no setor. Notoriamente, São Paulo apresenta demanda reprimida para abrigar os variados eventos profissionais e de pesquisa que a conformam como a principal referência no país em turismo de negócios. Dados do Ministério do Turismo<sup>29</sup> indicam que a capital do Estado segue sendo o maior destino deste nicho turístico no Brasil, responsável por 48,3% das atividades em 2013 (a segunda posição é do Rio de Janeiro, com 23,9% das atividades no mesmo ano). O estudo comparativo do Ministério aponta que esta posição manteve-se com grande estabilidade no período de 2006 – 2012<sup>30</sup>.

Para Santo André, não apenas a proximidade com São Paulo, mas sua localização estratégica em relação a duas rodovias de acesso ao litoral paulista, constitui vantagem locacional relevante para o desenvolvimento da área. Além disso, por sua estrutura urbana e comercial já bastante consolidada, o município apresenta elementos fundamentais de atratividade para este eixo de atuação, entre eles uma variada oferta de estabelecimentos gastronômicos, como bares e restaurantes. Investimentos extras, como a construção de um centro de convenções de grande capacidade de atendimentos, mostra-se como passo fundamental para o incentivo à tal vocação.

Não menos importante mostra-se a Vila de Paranapiacaba na qualificação de Santo André como polo turístico no Estado. A vila integra o Parque Municipal Nascentes de Paranapiacaba, unidade de conservação de patrimônio natural de 4 milhões de m<sup>2</sup>. Criada em 1867, em função da estrada de ferro *São Paulo Railway*, apresenta singular traçado urbano e

---

<sup>29</sup>[http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/noticias/todas\\_noticias/Noticias\\_download/planilha\\_destinos\\_mais\\_visitados\\_lazer\\_e\\_negocios.jpg](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/noticias/todas_noticias/Noticias_download/planilha_destinos_mais_visitados_lazer_e_negocios.jpg)

<sup>30</sup>Sempre na primeira posição como destino brasileiro para turismo de negócios, no período comparado São Paulo apresentou a seguinte ligeira variação: 51,4% (2006), 52,5% (2007), 53,8% (2008), 48,8% (2009), 51,3% (2010), 51,6% (2011)e 48,3% (2012).

estilo arquitetônico de influência inglesa. O reconhecimento da importância do conjunto natural e arquitetônico da região levou ao tombamento por órgãos de preservação das 3 esferas nacionais<sup>31</sup>, além de seu reconhecimento pela Unesco (por ser parte integrante da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica), como de relevante valor para a humanidade.

Importante destacar um fato recente, que permitirá grande impulso à dinamização de Paranapiacaba como ponto turístico: a vila foi contemplada em 2013 para receber recursos do PAC - Cidades Históricas – ação intergovernamental, coordenada em nível federal pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), que intenta “a recuperação e a revitalização das cidades, a restauração de monumentos protegidos, o desenvolvimento econômico e social e dar suporte às cadeias produtivas locais, com a promoção do patrimônio cultural.”<sup>32</sup>. Ao todo, serão cerca de R\$ 43 milhões para aplicação no restauro do conjunto histórico arquitetônico – garantindo melhor adequação do patrimônio concentrado na chamada “vila baixa”.

Todas as ações acima apresentadas, uma vez avaliadas suas viabilidades técnicas e seus planos de implantação, carecem de um elemento potencializador fundamental: um plano de comunicação institucional que apresente este reposicionamento estratégico aos diversos atores envolvidos em sua consecução, sejam empresários, investidores e profissionais de pesquisa dos distintos eixos de atuação, seja a população local, cuja atuação em rede contribuirá de maneira ímpar para a divulgação e valorização das ações almejadas.

O segundo objetivo identificado na cadeia causal, relaciona-se mais diretamente a ações práticas que visem à diminuição do custo de implantação de indústrias e empresas de serviços no município.

Como referido, diversos atores destacados na cena de Santo André vêm apontando ressalvas em relação à inexistência de áreas especificamente destinadas a abrigar indústrias no município, os chamados distritos industriais. Estes se configuram como espaços afeitos à instalação de plantas, comumente beneficiados em termos fiscais, visando a atração e facilitação de instalação fabril em seus terrenos. Sua adoção não forma opiniões unânimes, sobretudo entre arquitetos e urbanistas, que criticam o privilegiamento dos aspectos

---

<sup>31</sup>Em 1987: tombamento pelo CONDEPHAAT (esfera estadual); 2002: IPHAN (esfera federal); 2003 COMDEPHAPASA (esfera municipal). Informações obtidas no site: [www.santoandre.sp.gov.br](http://www.santoandre.sp.gov.br)

<sup>32</sup>Informações obtidas em:  
<http://portal.iphan.gov.br/portal/montarDetalheConteudo.do?id=17832&sigla=Noticia&retorno=detalheNoticia>

pragmáticos que envolvem a determinação de áreas exclusivas para as diversas atividades humanas – produtiva industrial, produtiva de serviços, comercial, residencial – em detrimento do convívio social e da dinâmica que as áreas mistas podem proporcionar.

Não sendo o alvo deste trabalho detalhar exaustivamente, e com a propriedade requerida, tema de tamanha complexidade, serão apontadas a seguir algumas propostas que poderão auxiliar a reflexão sobre a problemática vivenciada hoje no município, no que se refere a disponibilidade de terrenos para a instalação e/ou expansão de indústrias.

O adensamento urbano em Santo André acompanhou a evolução do processo de especialização industrial vivido pelo município, intensificado entre os anos de 1930 e 1950, como indicado no Capítulo 1. Tal adensamento refletiu-se não apenas na ocupação de terrenos para atividades produtivas mas, progressivamente, para conglomerados residenciais. Conjugado à forte presença de áreas de mananciais no território, o município vive, há alguns anos, particular escassez de oferta de terras.

Após os impactos do processo da reestruturação produtiva vividos no país desde os anos 1980, com a migração ou falência de algumas indústrias, Santo André viu crescer, paulatinamente, as especulações imobiliárias sobre os terrenos disponíveis ou alvos de construções ociosas – encarecendo, no comparativo com a oferta em outras localidades, os terrenos disponíveis para instalar atividades produtivas no município.

Desta forma, e considerando-se a demanda de ações mais enfáticas do poder público municipal para a reversão do quadro de baixa instalação de indústrias em Santo André, surgiu como estratégia, proposta pelo CMDE, o estudo e definição de algumas áreas para abrigar com prioridade indústrias e serviços especializados, sobretudo aquelas que originem atividades de alto impacto (e, portanto, mais passíveis de gerar problemas de poluição ambiental ou sonora, incompatíveis com as demais ocupações urbanas, em especial as residenciais).

Importante considerar que as áreas sugeridas pelo Conselho para atrair a instalação de empresas, diferentemente de outros distritos industriais, situam-se muito próximas às regiões centrais de Santo André, apresentando, portanto, infraestrutura básica em seu entorno e relativa facilidade de mobilidade.

Por outro lado, tendo em vista a necessidade de interromper processos crescentes de especulação, a adoção de IPTU progressivo no tempo para terrenos desocupados e/ou sede de

construções ociosas, sugere importante passo para enfrentar a situação de reserva privada de terrenos.

A urbanista e professora da UFABC, Rosana Denaldi, ex-secretária de Planejamento Urbano de Santo André, destacou em sua entrevista tal possibilidade como das mais relevantes para atenuar os efeitos da especulação imobiliária de que o município hoje é alvo. Além de contribuir para a disponibilização de terrenos, a adoção do IPTU progressivo para terrenos ociosos representaria, ao mesmo tempo, maior arrecadação aos cofres públicos.

Por fim, mas não de menor importância, uma última ação desenha-se com vistas à redução de custos para a instalação de atividades produtivas no município: o fortalecimento de estruturas de apoio a empresas, já existentes no município, voltadas à desburocratização de procedimentos para abertura e regulação de cadastros empresariais.

A excessiva burocracia de processos marca o *modus operandi* brasileiro em inúmeras áreas, gerando ônus inegáveis ao desenvolvimento econômico do país. Em recente entrevista ao jornal Folha de São Paulo<sup>33</sup>, o sociólogo Glauco Arbix, presidente da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), discutiu o tema, relacionando a falta de celeridade nos processos de abertura de empresas e análises de créditos no Brasil como um dos principais entraves à dinamização econômica nacional, quando comparada a outros países desenvolvidos.

Em entrevistas concedidas para o presente trabalho, em especial a vice-prefeita Oswana Fameli, a questão surgiu como pauta prioritária. Desta forma, segue aqui reforçada a importância de investimentos para estruturar órgãos ou departamentos que auxiliem tal missão, permitindo que o município inove e renove seu poder de articulação junto aos setores produtivos, contribuindo para arrojar seus serviços e, em última instância, sua dinâmica econômica.

### ***Sistema de Arrecadação***

Nesta cadeia causal foram definidos dois objetivos, sendo o primeiro deles relativo à necessidade de aprimorar a base do sistema de arrecadação municipal.

Visando tal aprimoramento, a primeira proposta de ação é a verificação constante da Declaração do Índice de Participação dos Municípios – DIPAM, que consiste na declaração dos contribuintes do ICMS à Secretaria de Estado da Fazenda informando os valores das

---

<sup>33</sup> Entrevista publicada no dia 15 de julho de 2014, no jornal Folha de São Paulo.

operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços de transporte e/ou de comunicação.

Com base na DIPAM, aliado a outras variáveis, é definido o índice de participação dos municípios, que é utilizado pelo Estado para calcular o repasse da cota-parte do ICMS aos municípios, cujo montante é proporcional ao índice.

A verificação constante da DIPAM tem como objetivo identificar e corrigir possíveis falhas nas informações dos contribuintes, sobretudo equívocos que possam refletir negativamente no valor adicionado do ICMS, distorcendo o índice municipal e, conseqüentemente, no montante recebido. Tal fiscalização tem como principal beneficiário o município, uma vez que para o contribuinte e para o Estado um possível erro na declaração não causa prejuízo nem vantagem.

A segunda proposta de ação é semelhante à proposta anterior; consiste no acompanhamento dos cálculos do coeficiente individual dos municípios, efetuado anualmente pelo Tribunal de Contas da União - TCU, para efeitos da transferência constitucional do Fundo de Participação do Município – FPM.

De acordo com a cartilha do TCU, o montante do FPM é constituído de 22,5% da arrecadação líquida do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Desse montante, 10% dos recursos são destinados às capitais enquanto os demais municípios ficam com 86,4%. O restante (3,6%) vai para o Fundo de Reserva, que é distribuído entre as cidades do interior com mais de 142.633 habitantes.

A transferência do FPM é realizada de forma proporcional ao índice de participação calculado pelo TCU. O município deve acompanhar os cálculos e tem até 30 dias após a publicação dos coeficientes no Diário Oficial da União para contestá-los. Além dos cálculos, o município deve verificar se o valor recebido corresponde ao seu coeficiente.

O fato de tais ações serem apontadas não significa que o município não as pratique; a intenção é reforçar a sua importância, evitando assim, perda de receita por falhas de terceiros nos cálculos. Uma proposta para intensificar este acompanhamento é a criação de um serviço para este fim específico.

A terceira proposta diz respeito ao IPTU. Conforme mencionado no capítulo 3, o cadastro correto e atualizado é elemento fundamental para melhoria da arrecadação deste

imposto, além de ser uma ferramenta de política fiscal que possibilita uma carga tributária condizente com a capacidade contributiva dos proprietários de imóveis.

A Prefeitura deve investir na atualização do cadastro e implantar procedimentos de fiscalização permanentes e de forma proativa. Além do cadastro, a PGV deve ser atualizada periodicamente, a fim de se evitar defasagens que dificultem ainda mais as atualizações necessárias.

Considerando que o IPTU praticado atualmente apresenta certa defasagem, a proposta de ação é que, após atualização do cadastro e da PGV, um possível aumento do imposto seja implantado de forma escalonada, ao longo de determinado período, minimizando os impactos imediatos para os contribuintes, bem como a chances de repercussões negativas e mobilizações políticas contrárias à medida. Além disso, a adoção de alíquota progressiva, definida em função do valor venal do imóvel, poderia somar-se à estratégia, em busca de critérios mais justos na tributação.

Sugere-se ainda uma campanha maciça de esclarecimentos à população, envolvendo associações de classe e lideranças locais, apontando a necessidade e a importância da atualização do tributo para o orçamento municipal. Embora não isente o poder público de críticas, tal iniciativa demonstra disponibilidade para o diálogo e transparência por parte da administração municipal.

A quarta proposta de ação é revisar as alíquotas de ISS; são definidas por lei municipal e podem ser revistas periodicamente. Pelo fato deste imposto representar um valor expressivo no cômputo geral das receitas municipais de Santo André, fazendo frente à queda da arrecadação do ICMS, o Poder Público deve ter cautela ao propor revisões em sua base, evitando fuga de empresas essenciais para a dinâmica econômica local. Como anteriormente citado, estratégias para definição de alíquotas regionais, mas que levem em consideração a expressão de alguns serviços em cada município, podem constituir um modelo adequado para esta revisão.

O segundo objetivo definido para esta cadeia causal foi o de aprimorar a gestão operacional do Departamento de Tributos.

A primeira proposta de ação, visando atingir o referido objetivo, é desenvolver um sistema de informação acessível e facilmente atualizável para a área. Conforme descrito no capítulo 3, os cadastros e base dos diversos tributos de Santo André não estão alocados em um sistema informatizado, exceção feita ao ISS, o que diminui a confiabilidade dos dados,

podendo gerar perda na arrecadação. Além disso, o sistema informatizado acessível permite a atualização cadastral de forma simplificada.

Complementando a primeira proposta, aponta-se a sugestão de instituir uma equipe de TI exclusiva e capacitada para a área de tributos, permitindo assim o desenvolvimento e utilização de mecanismos informatizados, agilizando e aumentando a capacidade do município de atualização das diversas bases de tributação. Atualmente, conforme já descrito ao longo deste trabalho, a Prefeitura possui uma equipe de TI para atender toda a demanda dos diversos setores, limitando assim o atendimento das demandas do setor de tributação.

A terceira proposta é de revisar as metodologias e procedimentos de fiscalização. Trata-se de uma ação importante e que necessita de revisões periódicas, adequando-a às especificidades de cada tributo, aprimorando assim a atuação do setor.

A quarta proposta é a possibilidade de se implantar um plano de carreira e estabelecer concurso público para ingresso na mesma. É sabido que uma carreira que não tenha perspectiva de evolução diminui a motivação do funcionário, podendo impactar no resultado de sua atuação profissional. Além disso, há a necessidade de uma oxigenação na equipe através da contratação de novos funcionários por concurso público, permitindo assim que toda a experiência acumulada seja repassada aos novos funcionários, garantindo o fluxo de informações e conhecimentos.

Em conexão com a proposta anterior, sugere-se a implementação de uma política de incentivos para funcionários do Departamento, podendo ser condicionada à produtividade de arrecadação. Políticas de incentivo têm sido utilizadas no Brasil em diversos setores de tributação - federal, estadual e municipal - mostrando-se relevante para a melhoria dos resultados de arrecadação.

A última proposta é a elaboração de um plano de desenvolvimento profissional que complemente as demais propostas, com capacitações contínuas, com vistas a manter a equipe atualizada para desenvolvimento de suas atividades.

Apesar de apontadas separadamente, deve-se considerar que as propostas de aprimoramento da gestão operacional do departamento são complementares e, quando aplicadas em conjunto, apresentam mais condições de avanços na gestão.

### ***Execução orçamentária municipal***

A cadeia *execução orçamentária municipal* possui como objetivo ampliar os recursos disponíveis para investimentos, a ser alcançado por meio de diversas propostas.

A primeira delas diz respeito a uma revisão dos gastos públicos, com vistas a avaliar possíveis ajustes que maximizem os recursos aplicados, buscando eficiência e eficácia nos gastos. A criação de grupos de trabalho constitui uma importante estratégia para efetivação desta tarefa, cujas avaliações possam contribuir para futuras ações da Administração Municipal.

Vincula-se à revisão de gastos, ações de melhoria urbana que impliquem em redução de custos de manutenção. Quando realizadas de maneira preventiva, as ações mostram-se mais efetivas e duradouras, permitindo a diminuição de gastos recorrentes, como a conservação asfáltica, iluminação pública, limpezas de bueiros e margens de córregos, entre outros.

Em entrevista, o Prefeito de Santo André referiu-se à recuperação e adequação do aterro municipal como ação destacada para a diminuição de gastos com a disposição de resíduos do município. Nessa linha, sugere-se que a Prefeitura avance nos estudos e negociações para criação de uma usina de tratamento de resíduos e aproveitamento energético. É um projeto audacioso, para o qual o envolvimento das Universidades mostra-se fundamental. Além disso, uma articulação regional envolvendo outros municípios possibilitaria ganho de escala e maior viabilidade econômica desta implantação, contribuindo para a solução de problemas comuns a todos os municípios vizinhos.

Outra possibilidade é a utilização de recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FDU)<sup>34</sup> para requalificação urbana e paisagística da Avenida dos Estados, incrementando assim a potencialidade logística da região para instalação de empresas no local.

A terceira proposta diz respeito à Dívida Ativa, espécie de crédito público que, de acordo com o manual de procedimentos elaborado pelo Ministério da Fazenda, integra o grupamento de Contas a Receber. A Dívida Ativa constitui uma parcela do ativo de grande destaque na estrutura patrimonial dos órgãos ou entidades públicas, devendo os montantes

---

<sup>34</sup> O FDU foi criado pela Lei 7747/1998, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação e destina-se a garantir condições financeiras para custeio das ações de urbanização, reurbanização, revitalização, ou ainda quaisquer outras voltadas à melhoria das condições urbanas do Município.

passíveis de registro em contas a receber ser mensurados por seu valor líquido de realização, assegurando a fiel demonstração dos fatos contábeis.

Sugere-se que a Prefeitura de Santo André realize uma avaliação criteriosa para os registros de sua Dívida Ativa, adotando-se as práticas contábeis e legais necessárias, com provisão confiável para perdas de dívida ativa, permitindo assim possíveis repasses desses créditos públicos a instituições financeiras com antecipação de receita, conforme prevê a Resolução nº 33/2006 do Senado Federal.<sup>35</sup>

Além da possibilidade de "venda dos créditos", há de se investir na cobrança amigável e/ou judicial dessa dívida, considerando aí o limite da relação "custo/benefício" da execução judicial.

Por fim, como última proposta para a consecução do objetivo de ampliar recursos, sugere-se um trabalho intensificado de articulação da Prefeitura com organismos internacionais, buscando fortalecer ou recuperar sua capacidade de investimento, estabelecendo projetos e políticas bem definidas.

A prefeitura deve estruturar uma equipe técnica capacitada para desenvolvimento de tal projeto, devendo esta seguir os procedimentos descritos na Portaria nº 540/2005 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), bem como o Ciclo de Financiamento Externo elaborado pela Controladoria Geral da União – CGU. Os procedimentos para contratação de financiamentos externos devem ser acompanhados de perto pelos representantes das agências de fomento, desde a escolha do projeto até a última fase de avaliação.

Novamente cabe ressaltar que a presente proposta de ação não significa que a prefeitura já não a execute; em caso positivo, fica o destaque para a importância da referida medida como um dos caminhos de ampliação dos recursos para investimentos.

### ***Condicionantes para implementação das propostas***

Um dos pressupostos para se implementar uma proposta de desenvolvimento econômico sustentável, seja local ou nacional, é o estudo do contexto existente e das

---

<sup>35</sup> Foi publicada no Diário Oficial da União de 14 de julho de 2006 a Resolução nº 33/2006, que "autoriza a cessão, para cobrança, da dívida ativa dos Municípios a instituições financeiras e dá outras providências". A Resolução permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cedam, por endosso-mandato, a cobrança da sua dívida ativa consolidada a instituições financeiras, que deverão antecipar os valores objeto da cessão de até o seu valor de face.

condições necessárias para que ela se efetive. É preciso avaliar e maximizar o uso dos pontos fortes e aproveitar as oportunidades de que o município dispõe, bem como encontrar meios para minorar os efeitos de ameaças e fraquezas.

A condição fundamental para qualquer projeto de mudança é a existência de uma liderança com visão estratégica capaz de conduzir e articular os recursos necessários à viabilização de cada uma das ações.

Os recursos são de natureza diversa, contemplando desde o capital político do líder, que determinará parcialmente o seu grau de governabilidade e capacidade de pressão para viabilizar as ações projetadas para o município, até os recursos institucionais e organizacionais existentes e acessíveis.

Os recursos institucionais e organizacionais são aqueles diretamente relacionados à capacidade de ação do governo local, envolvendo o sistema de governança, o conhecimento e a equipe técnica, que, no conjunto, determinam a capacidade disponível para a implementação de um plano.

A despeito das limitações que qualquer liderança local teria para alavancar um projeto de desenvolvimento - na medida em que as principais decisões nessa esfera passam pelo Governo Federal e, por vezes, estadual -, é possível vislumbrar uma série de iniciativas do governante municipal, especialmente aquelas voltadas para uma atuação estratégica, que articule outras instâncias governamentais, os setores produtivos e os de conhecimento tecnológico, em torno de medidas e ações que viabilizem a concretização do plano.

De acordo com Comin (2012), os ciclos de desenvolvimento estão cada vez mais caracterizados por conhecimento e inovação tecnológica, sendo que o seu principal requisito é a qualificação da força de trabalho. Nesse campo, além de articular conhecimentos existentes com as instituições de ensino e pesquisa, o gestor municipal tem governabilidade para atuar de modo a elevar a qualidade do ensino ofertado pelo município, refletindo positivamente na qualificação acadêmica e profissional da geração que está se formando.

Outro recurso estratégico extremamente importante para apoiar a realização de um plano de desenvolvimento diz respeito à capacidade do governante local de viabilizar recursos financeiros - próprios ou externos - para projetos de infraestrutura que venham a facilitar a instalação da indústria e de serviços com alto valor agregado.

Ao se analisar a situação de Santo André, no que tange aos recursos necessários para implementação de um plano de desenvolvimento sustentável, verifica-se a existência de

fortalezas e oportunidades que, se articuladas em torno de objetivos e propostas viáveis, permitirão a reversão das tendências elencadas no VDP.

A primeira evidência a ser destacada é de natureza política e diz respeito ao reconhecimento da situação problema por parte dos atores entrevistados para a realização deste trabalho. Ainda que as soluções de encaminhamento, por vezes, sejam conflitantes, existe o consenso de que é necessário promover mudanças. Nesse sentido, o desafio é formular e mobilizar esses atores em torno de um projeto comum.

Nessa linha, outro destaque a ser feito para Santo André refere-se à estrutura de governança já consolidada na região, cuja importância está relacionada à “capacidade de produzir políticas públicas capazes de solucionar os graves problemas que se apresentam e conduzir esses territórios ao desenvolvimento econômico regional” (COMIN et al, 2012:300).

Conforme já referido, dentre as estruturas regionais destacam-se o Consórcio Intermunicipal, que mobiliza políticas públicas, projetos e recursos para os sete municípios da região do ABC, a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico de Santo André, reativado em 2013 com sua representação recentemente ampliada de modo a abrigar um maior número de instituições relevantes para a discussão dos rumos do município.

A existência de estruturas de governança contribui para a mobilização de atores e para obtenção de consensos e apoio político aos projetos regionais e locais, que, em geral, têm natureza conflitiva, na medida em que envolvem decisões sobre a alocação de recursos escassos. Porém, ela não é suficiente para promover as mudanças almejadas, caso não haja liderança política na condução do processo.

Nesse sentido, é muito interessante a visão de Rafael Marques, Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, Diadema, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra e da Agência de Desenvolvimento do Grande ABC, que aponta que, a despeito da existência de estruturas de governança, Santo André viveu um processo de entropia nos últimos anos.

Depois do Celso Daniel, Santo André olhou para dentro. Mas, o [Prefeito] Grana sabe da importância de se ter um olhar regional. Com um olhar regional, você joga sua cidade no jogo. É uma forma de puxar os atores para o seu entorno. Isso será importante para Santo André, que liderou os projetos regionais em um certo período e depois ficou à margem. (...)

Agora, com o [Prefeito] Grana, a perspectiva é de retomada e de identificação das ações necessárias, o que pode ser feito na cidade, na educação, na saúde e em projetos de investimentos futuros. Santo André precisa estar no mesmo ponto de São Bernardo, num patamar parecido, pois as duas jogando no mesmo time, com projetos que se complementam, ajuda toda a região. Isso atrai um conjunto de interessados pela cidade.

Com um poder público articulado e uma visão moderna, atualizada e democrática, cria-se um valor importante para o momento de decidir onde apostar, tanto dos investidores locais como aqueles externos que estão precisando se deslocar (trecho extraído de entrevista concedida em 01.07.14).

Outro fator estratégico extremamente favorável a Santo André e região consiste na presença de um parque universitário de ponta, com engenharias aplicadas, humanidades e ciências médicas e biomédicas, garantindo uma mão de obra qualificada.

Fazem parte desse complexo, dentre outros, a Universidade Federal do ABC, a Fundação Santo André, o Instituto Mauá de Tecnologia, Universidade Metodista de São Paulo, a Faculdade de Medicina do ABC e a Faculdade de Engenharia Industrial - FEI. Cabe destacar também a proximidade geográfica com a capital, destacando a Universidade de São Paulo, entre outras.

Essa condição permite a Santo André o estabelecimento de articulações entre empresas e as IEPs para o desenvolvimento de projetos de inovação, incubadoras, conversão industrial e outros que auxiliem na renovação do parque industrial existente e na transformação do município em polo tecnológico.

Outro fator importante referente a essas duas condições reunidas por Santo André – presença de parque industrial e universitário – é a qualificação da mão de obra. Há um contingente já formado e com experiência profissional, bem como outro constituído por jovens recém-formados por essas universidades, consideradas de ponta no país.

É preciso, no entanto, que seja criada uma sinergia entre as esferas governamentais, empresariais e de produção do conhecimento, com o sentido de alavancar a inovação, introduzindo-a nas cadeias produtivas. Para Comin (2012: 11), “as qualificações produzidas pelo sistema educacional precisam ser compatíveis com as demandas das atividades mais intensivas em tecnologia e conhecimento” e, além disso, destaca que:

[...] a densidade de profissionais qualificados é chave no processo de surgimento de novas firmas de pequeno porte, apontadas pela literatura como um dos elos mais importantes das cadeias de inovações tecnológicas, organizacionais e de provimento de serviços complementares às atividades das grandes empresas. (COMIN, 2012: 12)

Em termos de infraestrutura e mobilidade, o município de Santo André, além de estar situado no corredor que liga São Paulo ao Porto de Santos e entre dois grandes vetores de mobilidade - o eixo ferroviário e seu viário de entorno, que cria conexão com São Paulo e mais quatro municípios (S. Caetano/ Mauá/ Ribeirão Pires/ Rio Grande da Serra), e (2) o eixo rodoviário (Corredor ABD), que liga o bairro paulistano de São Mateus ao Jabaquara, passando por Santo André, São Bernardo e Diadema -, vem sendo contemplado com recursos federais do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC e Governo do Estado de São Paulo para investimentos nos seguintes projetos<sup>36</sup>:

- Ferroanel, que conecta diferentes ferrovias - a antiga Central do Brasil e a Santos-Jundiaí – com o Porto de Santos;
- Rodoanel, que vai até Mauá e é conectado, atualmente, com a Jacu-Pêssego e brevemente seguirá até a Via Dutra, em Guarulhos, passando por Suzano (já inaugurado);
- Monotrilho, conectando Santo André com São Bernardo e São Paulo, na estação Tamanduateí, onde haverá também uma conexão para o aeroporto de Guarulhos;
- intervenção em 14 corredores do ABC, por meio de alargamento e construção de corredores viários para toda a Região, pela alta conurbação existente;
- modernização de 10 estações da antiga estrada de ferro Santos-Jundiaí, dentro do padrão da estação Tamanduateí. Dessas, 4 estão em Santo André – Utinga, Prefeito Saladino, Capuava e Pirelli (recursos do PAC-mobilidade e com participação do governo do Estado);
- construção da Linha Bronze-18 do metrô, interligando Tamanduateí, passando por 5 estações de São Caetano do Sul, 4 estações de Santo André e 4 estações de São Bernardo do Campo.

---

<sup>36</sup> A lista dos projetos em infraestrutura e mobilidade urbana foi extraída das entrevistas realizadas com o Prefeito Carlos Grana e com o Secretário Antonio Carlos Granado.

No conjunto, a localização geográfica de Santo André associada aos investimentos em infraestrutura e mobilidade urbana e regional podem favorecer a instalação de novos empreendimentos de indústrias e de serviços mais intensivos em conhecimento, que em geral se voltam para as áreas de finanças, saúde e turismo de negócios, logística, cultura e lazer.

Em Santo André, alguns serviços têm se inserido com mais força nesse novo desenho da economia. O principal deles é o de serviços médicos e odontológicos, que, segundo os entrevistados, têm grande diversidade de oferta de serviços altamente especializados, atendendo a uma demanda não apenas municipal, mas da região.

A indústria do lazer também ganhou força com a área de gastronomia e de diversão noturna. E também a indústria caudatária da construção civil - arquitetura e design - ampliou sua oferta em Santo André.

Por último, mas não menos importante, uma das grandes potencialidades de Santo André, objeto de forte discussão e propostas por parte do CMDE, é a possibilidade de induzir o aproveitamento de todo o eixo do Tamanduateí – Av. dos Estados - para atividades econômicas da indústria e serviços.

Em entrevista com Luiz Paulo Bresciani, Secretário Executivo do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, um dos problemas destacados diz respeito “aos sucessivos planos diretores que buscaram uma revisão do zoneamento favorecendo não mais o zoneamento industrial, mas misto. A exemplo de Diadema e de outras cidades mundiais, essa condição constitui foco de conflitos urbanos, com tendência de pressão sobre o setor industrial e sua conseqüente perda de vigor, conforme ocorre o crescimento das áreas residenciais”. Considera ainda que, além do conflito entre indústria e residência, há a impossibilidade de ampliação de plantas por conta da rarefação de terrenos disponíveis e assédio de empresas imobiliárias para compra de terrenos industriais para oferta de condomínios residenciais.

Portanto, para que a nova indústria venha a se instalar em Santo André é preciso intensificar e criar sinergias a partir de todas essas potencialidades, bem como atacar os fatores limitantes à instalação da indústria destacados por Bresciani, como a especulação gerada pelas empresas imobiliárias, que eleva o custo da terra; o tráfego local da Avenida dos Estados, além da necessidade de despoluição do Rio Tamanduateí, de ações efetivas para prevenção de enchentes (grave problema local) e da descontaminação dos terrenos ali localizados. Este último fator foi relativizado por Rafael Marques, Presidente do Sindicato

dos Metalúrgicos de São Bernardo, Diadema, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra e da Agência de Desenvolvimento do Grande ABC, conforme trecho abaixo:

Santo André ainda dispõe de terras que mantém certa distância das áreas residenciais. Como são contaminadas carecem de investimentos, porém, para a indústria, não é uma restrição. É restrição para instalar residência, mas, se você quer implantar uma indústria, é preciso lutar para que seja limpa e o próprio empresário tem que se comprometer a descontaminá-la em um prazo de tempo. Atualmente, grande parte das empresas têm programas de descontaminação.

Finalmente, é preciso destacar a forte limitação do município – já exaustivamente tratada neste trabalho – no que diz respeito a sua receita orçamentária, além da forte pressão para elevar os gastos públicos. Caberá à liderança, mobilizar novos recursos financeiros, além de, logicamente, racionalizar o uso dos recursos existentes e incrementar as fontes disponíveis - questões sobre as quais o Poder Executivo Municipal tem maior governabilidade.

Para concluir, retomando ideia já abordada no início deste item, a qualificação da liderança é absolutamente fundamental. Um plano só se materializa mediante sua implementação, exigindo assim que a capacidade de pressão por parte dos atores que o suportam seja superior às pressões a ele contrárias ou mesmo à indiferença manifestada por aqueles que controlam recursos essenciais por ele exigidos.

Para Matus, a pressão exercida pelos atores é resultante da motivação de jogar e da capacidade de força que um determinado ator pode empregar. Cabe assim à liderança desestimular os adversários, motivar aliados e conquistar novos.

## CONCLUSÕES

Para o desenvolvimento das conclusões, partiu-se da motivação inicial deste trabalho, indicada no título do Termo de Referência apresentado pela SMF de Santo André: “A Mudança Vocacional do Município e o Impacto nas Receitas Municipais”.

De acordo com a análise produzida nos capítulos anteriores, pode-se afirmar que as mudanças ocorridas na “vocação” do município estão atreladas a transformações na forma de organização do setor industrial e na vida urbana, cujos impactos não afetaram exclusivamente o município, mas antes alteraram a própria dinâmica produtiva contemporânea.

Recorrendo a Castells, a profunda reestruturação vivida pelo capitalismo pode ser verificada na organização produtiva e também na social. O autor destaca o processo de desverticalização das organizações, passando a atuar em rede; a flexibilização gerencial substituindo as hierarquias mais rígidas; o declínio da organização da classe trabalhadora; a diversificação das formas contratuais de trabalho; as transformações no papel do estado via desregulamentação, privatizações e desmonte das políticas de bem-estar social.

O autor afirma que, a despeito das diversas combinações que esses processos assumem nos países ou regiões, reconhece-se em todas elas “o processo de desintegração do modelo organizacional de burocracias racionais e verticais, típicas da grande empresa sob as condições de produção padronizada em massa e mercados oligopolistas” (CASTELLS, 1999: 187).

O destaque dado a Castells nesta conclusão tem o propósito de mostrar que, em parte, as mudanças fundamentais ocorridas em Santo André são consequências de um processo exógeno que vai além de uma situação conjuntural vivida exclusivamente pelo município, intensificando seu perfil produtivo terciário em detrimento do setor secundário.

Em sua tese de doutoramento *Além da metrópole terciária*, Miguel Matteo adota como hipótese central que:

[...] a metrópole paulista tem seu dinamismo econômico conferido pela indústria, e não pelos serviços. Não se pretende com isso negar a importância dessa região (e da capital, em particular) no terciário, sobretudo o mais avançado, mas sim afirmar que o motor da economia metropolitana é a atividade industrial. Para fundamentar tal ideia, o argumento teórico remete à literatura internacional, que permite abordar a transformação do

território metropolitano e de seu entorno à luz das transformações econômicas associadas à reestruturação capitalista. Essas transformações, vistas do ângulo de um processo histórico, apresentam muito mais continuidades do que rupturas.

Essa transformação traz consigo mudanças significativas no modo de produzir, no mercado de trabalho, na configuração espacial da metrópole e de seu entorno, em resumo, em suas relações sociais e culturais.

(...)

O fato de o setor de serviços ser importante, em termos tanto de ocupação quanto de geração de valor, não significa, necessariamente, que a dinâmica econômica seja dada por esse setor.

A indústria não foi substituída pelo setor de serviços. Desde os anos 80, a indústria vem passando por um processo intenso de transformação, que muitos identificam como ruptura do paradigma fordista. (...) é importante ressaltar que uma das principais mudanças na organização das indústrias foi terceirizar tudo aquilo que não fosse o seu “core” produtivo. Muitas atividades, que eram desenvolvidas dentro das empresas industriais, passaram a ser desempenhadas por empresas contratadas especificamente para este fim.

Uma vez estabelecidas e estruturadas, essas empresas prestadoras de serviços passaram a atingir mercados que transcendiam o industrial. Mais do que substituir a indústria, principalmente a metropolitana, que iniciou o processo de reestruturação antes das outras, o setor de serviços está fortemente vinculado a ela, tornando difícil uma definição precisa entre o que é a indústria e o que são os serviços. Ocorre uma adaptação da economia metropolitana diante das transformações do capitalismo contemporâneo, e não o surgimento de uma nova metrópole (MATTEO, 2007: 4,5)

O trecho extraído coloca de forma muito clara a conclusão deste trabalho a respeito da vocação de Santo André. Os serviços lá instalados são atraídos pela sua indústria e pelo perfil econômico e social da população estabelecida no município e na região. Ou seja, são serviços *decorrentes da e determinados pela* dinâmica industrial.

No entanto, mais do que estabelecer de forma mais precisa se há ou não uma alteração na vocação do município, a questão que se mostra relevante consiste nas consequências da nova configuração produtiva para Santo André.

A julgar pela análise realizada, o cenário atual do município tem mais perdedores do que ganhadores. Pode-se constatar o acúmulo de perdas em diversos segmentos, com destaque para:

- a indústria nacional, em tamanho e competitividade, a partir da abertura comercial dos anos 1990;
- a população local, pela estagnação do rendimento médio do trabalhador verificado neste milênio e pela deterioração da estrutura de empregos ofertados no município, em função da migração do emprego industrial para o de comércio e serviços que oferecem salários menores em relação à indústria;
- o poder público municipal, cujas finanças são afetadas negativamente ao deixar de arrecadar ICMS e passar a depender do recolhimento do ISS, tributo municipal que também é objeto de guerra fiscal no território estadual.

Poder-se-ia afirmar que a indústria nacional remanescente –aquela que conseguiu competir na nova economia - e a própria indústria estrangeira, foram beneficiadas pelas vantagens financeiras advindas de alguns processos de terceirização de atividades.

No entanto, não se pode esquecer que o governo federal, ao longo dos anos 1990, adotou medidas de compensação para elevar sua receita disponível, aumentando a carga de tributos incidentes sobre bens e serviços, ou seja, sobre o setor produtivo industrial, já que o Sistema Tributário Nacional, fruto da CF/88, foi extremamente desfavorável à União.

A recuperação das receitas da União recaiu especialmente sobre as contribuições<sup>37</sup> pelo fato de não fazerem parte daqueles tributos destinados às transferências, como o IPI e IR. Em outras palavras, a União centralizou os recursos arrecadados sem alterar as receitas dos demais entes federativos.

Tais modificações refletiram em um crescimento da carga tributária, sendo que a arrecadação sobre bens e serviços representou, em 2012, 49,73% da arrecadação total.

---

<sup>37</sup> Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social-COFINS (é maior que a do IPI desde 94), e, em 1994, o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), mais tarde Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), já extinta, além do aumento do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

Conseqüentemente, essa concentração de boa parte da arrecadação no setor produtivo torna seus preços elevados, contribuindo para a redução de sua competitividade em uma economia global.

Essas questões extrapolam o campo de governabilidade do Poder Público Municipal, mas ajudam a explicar as razões relativas à fragilização da indústria nacional. O setor secundário vem passando por uma grave crise de produtividade e competitividade, evidenciada pela perda relativa de importância na composição do PIB nacional.

Em entrevista já citada neste trabalho, Glauco Arbix aponta para a necessidade de elevação da produtividade com uma política orientada para inovação:

A produtividade é a chave da economia brasileira. Podemos discutir se a questão primeira é a qualificação da mão de obra, mas esse é um processo que demora. A tecnologia é um processo mais rápido, mas mais complexo. Misturá-la em um ambiente mais amigável às empresas, menos burocratizado, com mais agilidade é a fórmula que todo mundo vai atrás. Se Dilma ou outro candidato ganhar [as eleições], essa agenda terá que ser feita. (ARBIX, 2014).

Esse parece ser o caminho para os municípios industriais se reinventarem dentro de uma perspectiva sustentável sem perder sua *gênese* produtiva. De acordo com este trabalho, as próprias condicionalidades de Santo André, conforme visto no Capítulo 4, são muito favoráveis nos quesitos que se apresentam como fundamentais a essa renovação, como mão de obra e produção de conhecimento tecnológico.

Como a situação de Santo André se mostrou mais grave por conta de suas especificidades do que a de seus pares regionais e demais municípios industriais do Estado de São Paulo, pode-se inferir que existe, sim, um espaço de governabilidade para os atores locais. Se as ações sugeridas no quadro de propostas forem desenvolvidas no sentido de atenuar as causas apontadas pelo fluxograma causal explicativo, há chances de se produzir um impacto positivo na economia local.

Para se superar uma situação crítica como a de Santo André, no curto prazo, as iniciativas mais recorrentes são aquelas de cunho conservador, como o corte de gastos e o

aumento de impostos. No entanto, estas soluções apresentam um limite estreito, sendo majoritariamente paliativas ou apenas compensatórias.

Claro que isso não exime o Poder Público Municipal de investir na qualidade dos gastos, na revisão do sistema tributário municipal e na gestão operacional desse recolhimento.

Mas, para que o cenário de Santo André seja alterado de forma consistente é preciso um exercício de planejamento de médio e longo prazo, que busque um projeto de desenvolvimento sustentável alicerçado em recursos mais sólidos, como a mão de obra especializada, a evolução tecnológica e um sistema tributário condizente com o novo modelo de desenvolvimento econômico, no qual os serviços se confundem com a indústria, exigindo novas formas de financiamento das ações públicas.

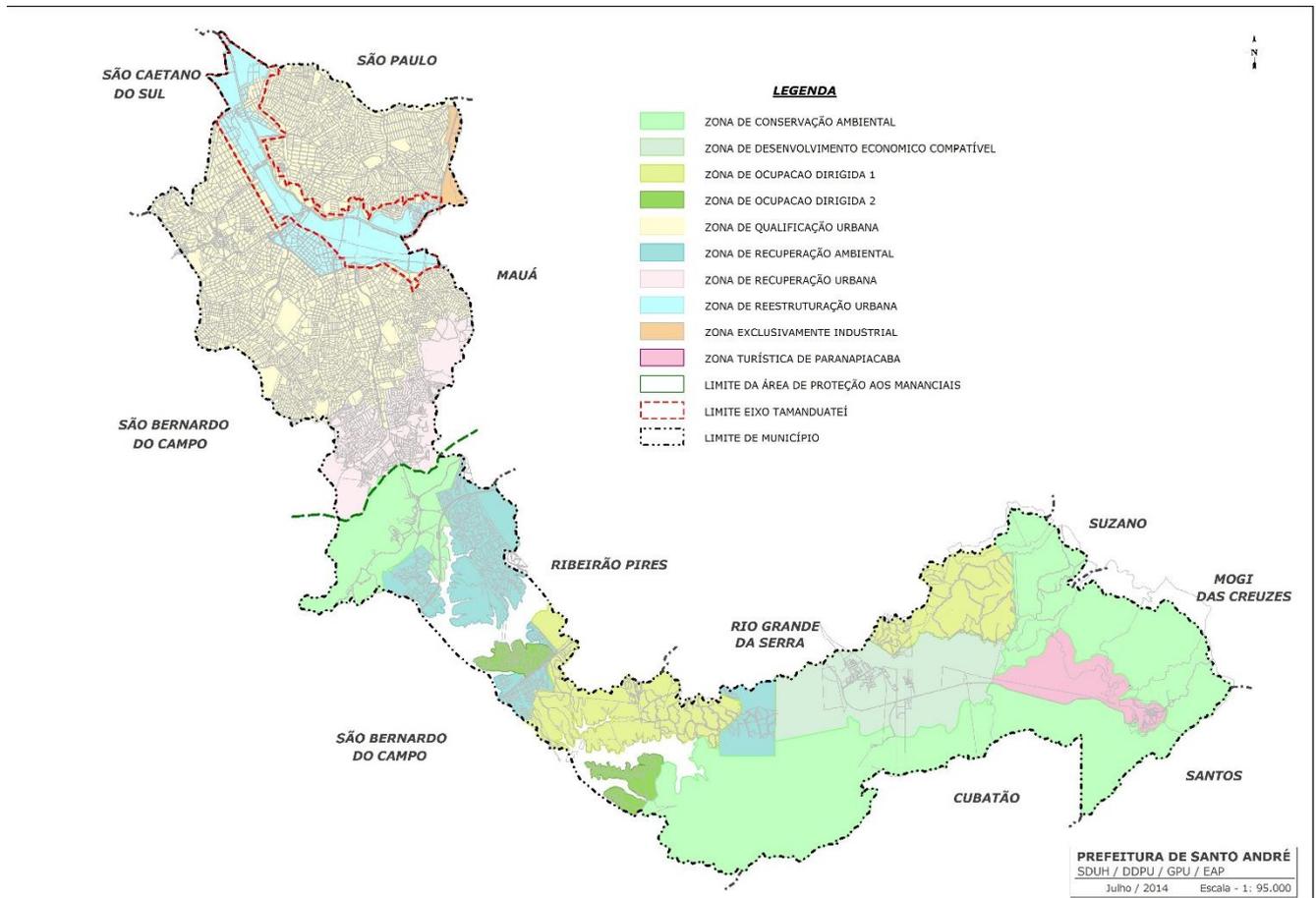
Em um cenário prospectivo, um parque produtivo de alta tecnologia, no qual a inovação abrirá portas para a produtividade e competitividade, associado a serviços de alto valor agregado, é condição *sine qua non*.

**ANEXO 1 - LISTA DE ENTREVISTADOS**

(ORDEM CRONOLÓGICA)

<b>Antonio Carlos Granado</b>	Secretário de Finanças de Santo André	28/03/2014
<b>Carlos Grana</b>	Prefeito de Santo André	16/04/2014
<b>Francisco Humberto Vignoli</b>	Professor da Fundação Getúlio Vargas	22/04/2014
<b>Cícero Firmino da Silva</b>	Secretário do Trabalho, Emprego e Economia Solidária de Santo André	06/05/2014
<b>Paulo Piagentini</b>	Secretário do Desenvolvimento Urbano e Habitação de Santo André	06/05/2014
<b>José Amilton de Souza</b>	Reitor da Fundação Santo André	08/05/2014
<b>Alberto Alves de Souza</b>	Secretário de Orçamento e Planejamento de Santo André	09/05/2014
<b>Luiz Paulo Bresciani</b>	Presidente do Consórcio Intermunicipal do ABC	09/05/2014
<b>Sebastião Ney Vaz</b>	Superintendente do Semasa	12/05/2014
<b>Jeroen Klink</b>	Professor da Universidade Federal do ABC	13/05/2014
<b>Misael Pereira dos Santos</b>	Diretor do Departamento de Tributos	13/05/2014
<b>OswanaFameli</b>	Vice Prefeita e Secretária do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia de Santo André	15/05/2014
<b>Ricardo di Giorgio</b>	Secretário de Gestão de Recursos Naturais de Paranapiacaba e Parque Andreense	02/06/2014
<b>Evenson Dotto</b>	Presidente da Associação Comercial e Industrial de Santo André	09/06/2014
<b>Ronaldo Tadeu de Paula</b>	Secretário-adjunto de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia de Santo André	11/06/2014
<b>Rosana Denaldi</b>	Professora da Universidade Federal do ABC	12/06/2014
<b>Rafael Marques da Silva Jr.</b>	Presidente do Conselho Diretor da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC	01/07/2014

## ANEXO 2 – MAPA DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ – ÁREA URBANA E ÁREA DE PROTEÇÃO DE MANANCIAS



Fonte: Prefeitura de Santo André - julho de 2014.

**ANEXO 3– REALOCAÇÃO DO EMPREGO POR SUB SETOR EM SANTO ANDRÉ**

<i>DISCRIMINAÇÃO</i>	<i>1990 a 2002</i>	<i>1994 a 2002</i>	<i>2002 a 2009</i>	<i>1990 a 2009</i>
Alimentos e bebidas	126	2.544	-234	2.436
Madeira e mobiliário	-71	206	491	626
Papel e gráfica	-247	143	604	500
Borracha e couro	175	-1.078	912	9
Minerais não metálicos	-26	-22	33	-15
Indústria de calçados	-36	-10	0	-46
Eletrônicos e comunicação	-1.070	-825	201	-1.694
Indústria mecânica	-2.196	-916	719	-2.393
Indústria metalúrgica	-2.503	-2.102	1.524	-3.081
Indústria têxtil	-1.047	-2.221	-226	-3.494
Indústria química	-2.635	-2.796	112	-5.319
Materiais de transporte	-5.457	-4.798	381	-9.874
<b>Total indústria</b>	<b>-14.987</b>	<b>-11.875</b>	<b>4.517</b>	<b>-22.345</b>
Adm Tec Prof	2.089	6.632	11.418	20.139
Alojamento e comunicação	-5.338	4.016	10.716	9.394
Medicina odontologia veterinária	2.646	345	5.903	8.894
Ensino	421	4.325	2.653	7.399
Transporte e comunicação	355	-410	5.287	5.232
Instituições financeiras	-400	180	-126	-346
<b>Total serviços</b>	<b>-227</b>	<b>15.088</b>	<b>35.851</b>	<b>50.712</b>

continuação

<b>DISCRIMINAÇÃO</b>	<b>1990 1994</b>	<b>a</b>	<b>1994 a 2002</b>	<b>2002 a 2009</b>	<b>1990a 2009</b>
Comércio varejista	1.279		4.019	9.624	14.922
Comércio atacadista	-635		114	1.760	1.239
<b>Total comércio</b>	<b>644</b>		<b>4.133</b>	<b>11.384</b>	<b>16.161</b>
Construção civil	1.991		-2.600	3.537	2.928
Administração pública	6.751		1.281	402	8.434
Serviços de utilidade pública	878		-491	980	1.367
Extração mineral	18		-21	-10	-13
Agricultura	765		-841	23	-53
Outros	-13.509		-3.363	0	-16.872
<b>Total</b>	<b>-17.676</b>		<b>1.311</b>	<b>56.684</b>	<b>40.32</b>

Fonte: Rais, MTE – diversos anos

#### ANEXO 4 – PIB DE SANTO ANDRÉ NO RANKING DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Vinte municípios mais bem classificados no *ranking* do PIB municipal  
Estado de São Paulo – 2000-2011

<i>Ranking</i>	2000	2010	2011
1	São Paulo	São Paulo	São Paulo
2	São José dos Campos	Guarulhos	Guarulhos
3	Guarulhos	Campinas	Campinas
4	Campinas	Osasco	Osasco
5	São Bernardo do Campo	São Bernardo do Campo	São Bernardo do Campo
6	Barueri	Barueri	Barueri
7	Osasco	Santos	Santos
8	Santo André	São José dos Campos	São José dos Campos
9	Sorocaba	Jundiaí	Jundiaí
10	Ribeirão Preto	Santo André	Ribeirão Preto
11	Jundiaí	Ribeirão Preto	Sorocaba
12	Paulínia	Sorocaba	Santo André
13	Santos	Diadema	Diadema
14	Diadema	São Caetano do Sul	São Caetano do Sul
15	São Caetano do Sul	Piracicaba	Piracicaba
16	São José do Rio Preto	Taubaté	Louveira
17	Mauá	São José do Rio Preto	Taubaté
18	Piracicaba	Louveira	São José do Rio Preto
19	Taubaté	Mogi das Cruzes	Mogi das Cruzes
20	Cubatão	Paulínia	Paulínia

Fonte: Fundação Seade; IBGE.

**BIBLIOGRAFIA**

ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v 24, 2005.

AGENCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO GRANDE ABC. Disponível em: <<http://www.agenciagabc.com.br/grandeabc0709br/agenciagabc/index.php?id=63>>. Acesso em 14 de julho de 2014.

ARBIX, G. Abrir economia não basta, diz líder da Finep. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 jul. 2014. Mercado. Entrevista a Érica Fraga e Mariana Carneiro.

BARBIERI, J. C. **Parques e incubadoras de empresas de base tecnológica: a experiência brasileira**. EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações, 1995.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. 5ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 1999. Vol. 1.

COMIN, A. A economia e a cidade: metamorfoses paulistanas. In: COMIN et al. (org). **Metamorfoses paulistanas: atlas geoeconômico da cidade**. São Paulo: SMDU: CEBRAP: Editora UNESP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012. p 5-25.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.consorcioabc.sp.gov.br/institucional>>. Acesso em 14 de julho de 2014.

FINGERMANN, H. **Apostilas da disciplina Orçamento e Finanças Públicas do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas** - MPGPP. São Paulo: FGV: EAESP, 2013.

FREIRE, C. T., ABDAL, A. e BESSA, V. Conhecimento e tecnologia: atividades industriais e de serviços para uma São Paulo competitiva. In: COMIN et al. (org). **Metamorfoses paulistanas: atlas geoeconômico da cidade**. São Paulo: SMDU: CEBRAP: Editora UNESP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012 p. 27-63.

FUNARO, V. M. B. O. (coord.). **Diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP: documento eletrônico e impresso Parte I (ABNT)**. São Paulo: Sistema Integrado de Bibliotecas da USP, 2009. 102 p. (Cadernos de Estudos; 9)

FUNDAÇÃO SEADE. **Informações dos Municípios Paulistas**. Disponível em: <<http://www.seade.sp.gov.br>>. Acesso em 07 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. **PIB dos municípios paulistas 2011**. São Paulo: Seade, 2013. 13p. Disponível em: <<http://www.seade.sp.gov.br>>. Acesso em 07 de junho de 2014.

GIAMBIAGI, F. e ALEM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

HUERTAS, F. **O Método PES: Entrevista com Matus**. Tradução de Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: FUNDAP, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em 09 de junho de 2014.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **PAC Cidades Históricas**. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/montarDetalheConteudo.do?id=17832&sigla=Noticia&retorno=detalheNoticia>. Acesso em 23 de junho de 2014.

INVESTE SÃO PAULO. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.investe.sp.gov.br/sobre-a-investe-sp/historico/>>. Acesso em 25 de julho de 2014.

JOSÉ ROBERTO AFONSO. **Portal de Economia**. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br>>. Acesso em junho de 2014.

KHAIR, A. e VIGNOLI, F. H (coord.) **Manual de orientação para crescimento da receita própria municipal**. São Paulo: EAESP, 2001.

KLINK, J. J. **A Cidade Região**. Regionalismo e Reestruturação no Grande ABC Paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

MARTES, A.C.B. O que e como negociar com uma empresa. **Relatório de Pesquisa. EAESP/FGV/NPP - NÚCLEO DE PESQUISAS E PUBLICAÇÕES**, 2003.

MATTEO, M. **Além da metrópole terciária**. 2007. 202 p. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

MATUS, C. **Teoria do Jogo Social**. Tradução Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: FUNDAP, 1995.

\_\_\_\_\_. **Adeus, senhor Presidente: Governantes governados**. Tradução de Luíz Felipe Rodriguez del Riego. São Paulo: FUNDAP, 1996.

\_\_\_\_\_. **Estratégias Políticas: Chinpanzé, Maquiavel e Gandhi**. Tradução Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Carga Tributária no Brasil – 2012: análise por tributo e base de incidência**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2013. 35p. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>> Acesso em 15 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. **Secretaria do Tesouro Nacional**. Disponível em: <<http://www.fazenda.sp.gov.br>> Acesso em junho de 2014.

\_\_\_\_\_. **Simples Nacional**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>> Acesso em 15 de junho de 2014.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Notícias**. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/noticias/todas\\_noticias/Noticias\\_download/planilha\\_destinos\\_mais\\_visitados\\_lazer\\_e\\_negocios.jpg](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/noticias/todas_noticias/Noticias_download/planilha_destinos_mais_visitados_lazer_e_negocios.jpg)>. Acesso em 16 de julho de 2014.

NAPOLITANO, G. e LEAL, A.L. Batemos no teto? **Revista Exame**. Edição 1065, Ano 48. Nº 9, maio 2014.

PETROBRÁS. **Nossas atividades**. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/refinarias/refinaria-capuava-recap.htm>> Acesso em 05 junho de 2014.

PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ. **Histórico da Cidade**. Disponível em: <<http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/cidade-de-santo-andre/historia>> Acesso em 20 junho 2014.

RAMALHO, J. R., RODRIGUES, I. J, CONCEIÇÃO, J. J. Reestruturação Industrial, Sindicato e Território – Alternativas Políticas em Momentos de Crise na Região do ABC em São Paulo – Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Coimbra, v. 85, junho 2009. p. 147-167.

SAKATA, M. N. **Projeto Eixo Tamanduatehy: uma nova forma de intervenção urbana em Santo André?** 2006. 292 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2006.

SAMPAIO, L.M. **A macrometrópole paulista** – principais polos e eixos de expansão: dinâmica econômica, mercado de trabalho e hierarquia urbana no período 1995-2010. 2014. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, Santo André, 2014.

TAPIA, J. R. B. e SILVA, L.R. Governança metropolitana e desafios da gestão pública: a construção de instituições para uma futura macrorregião de SP. In: COMIN et al. (org). **Metamorfoses paulistanas: atlas geoeconômico da cidade**. São Paulo: SMDU: CEBRAP: Editora UNESP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012 p. 291-314