

# Parte II

## Economia do desenvolvimento



## A armadilha de Lampedusa: contribuições às políticas de desenvolvimento industrial sorocabanas

Francisco Carlos Ribeiro<sup>1</sup>

Celio Olderigi De Conti<sup>1</sup>

Helenir Rosa Lima<sup>2</sup>

Edmundo Rodrigues da Costa Jr.<sup>2</sup>

Vidal Dias da Mota Júnior<sup>3</sup>

Rafael Santos de Jesus<sup>4</sup>

Luiz Carlos Rosa<sup>1</sup>

*“Se quisermos que tudo fique como está,  
é preciso que tudo mude. Expliquei-me bem?”<sup>5</sup>*

### 6.1 A armadilha de Lampedusa

#### 6.1.1 Das limitações e das necessidades de diretrizes

A estrutura do mundo a princípio é desconhecida. Cabe a nós, via nosso conhecimento e ciência, descobri-la. (KORZYBISKI, 2000, p. 63). Entretanto, o

---

1 Faculdade de Tecnologia de Sorocaba José Crespo Gonzales.

2 Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho de Sorocaba.

3 Empresa Municipal Parque Tecnológico de Sorocaba.

4 Graduado na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP-USP). Advogado atuante em Direito Administrativo.

5 Fala do personagem Tancredi ao Príncipe Salinas. (LAMPEDUSA, 1986, p. 28)

mapa (inclusive o conceitual) que fazemos não é o território em si. É uma estrutura de conexões que fazemos para formar julgamentos, estruturas de causalidades que entendemos para que nos seja útil (KORZYBISKI, 2000, p. 58).

A realidade econômica social muda constantemente. A informação está assimetricamente distribuída na sociedade, e a realidade social é bastante complexa. A fotografia que tiramos daquele momento não será mais a mesma na hora de fazermos as devidas inferências para decidir sobre alguma política. Mas, se descermos mais a fundo, veremos que, também pelo princípio da incerteza de Heisenberg, nem mesmo a medição de posição e momento de um elétron pode ser feita com precisão (ISAACSON, 2007, p. 342-243). De fato, nosso conhecimento da realidade, mesmo o científico, é apenas um recorte da realidade, e a realidade que somos capazes de perceber, por sinal, pode ser diferente do que ela é de fato. E tal recorte é apenas uma estrutura de causalidade que é construída para que possamos fazer interpretações, inferências, não mais que isso. Realmente, o mapa pode não ser o território, mas é um mapa útil (RIBEIRO, 2007).

Não obstante nossa apreensão do mundo, mesmo amparada pelo maior rigor e método científico, ser limitada (um mapa conceitual, ou seja, uma representação), conhecer o mundo e suas estruturas de causalidade permite-nos interagir com eles. Além das limitações naturais, mesmo na impossibilidade de descer ao rigor absoluto dos detalhes, as nossas representações mentais, calcadas em estruturas de causalidade, nos permitem agir com relativo sucesso. Aquilo que for redundante (se confirmar) nos levará a manter a estrutura cognitiva e a estabelecer padrões de constância de ação. Aquilo que se mostrar como *feedback* negativo levará a ajustes (RIBEIRO, 2002, p. 67-68).

Hayek definiu esses fatos inesperados e suas soluções como conhecimento relevante de hora e local de um negócio (HAYEK, 1984, p. 51). Dessa maneira, por mais que o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Sorocaba seja composto por grandes cérebros, sejam da área empresarial, sejam da área de gestão, de tecnologia ou educacional, jamais substituirão as particularidades de hora e local de um negócio. Não é sequer essa a pretensão do Conselho Municipal, mas, sim, traçar um norte para uma política pública de desenvolvimento econômico consistente.

Conforme apontou Marcos Fernandes Gonçalves da Silva, “A construção de instituições, dos meios que produzem fins, resultados de políticas econômicas e públicas é, portanto, tema central quando discutimos as relações entre ética e economia” (2007, p. 23). E, um pouco antes, Silva (2007, p. 23) frisou:

Um país pode reformar a sua constituição, redefinir seu sistema político, desenhar suas políticas públicas, combater (ou não) a corrupção, reformar

seu sistema judiciário, redesenhar suas leis, por exemplo. Tais decisões são produtos da reflexão e do embate político desenvolvido por mulheres e homens de carne e osso, embate este que envolve posições ideológicas, interesses, visões de mundo, concepções sobre o justo e o injusto, e assim por diante.

e mais à frente, ressalta: “A instabilidade institucional gera incerteza e falta de credibilidade e confiança entre os agentes econômicos no que se refere ao respeito aos contratos e à **arbitrariedade do governo**<sup>6</sup> com relação às mudanças nas regras do jogo econômico e político.” (SILVA, 2007, p. 31.)

Não à toa, Klitgaard (1998, p. 6) apontou:

*When will the size of the corrupt gain be large? Officials will have the opportunity to garner corrupt benefits as a function of their degree of monopoly over a service or activity, their discretion in deciding who should get how much, and the degree to which their activities are accountable. A metaphorical formula holds:*

$$C = M + D - A$$

*Corruption (C) equals monopoly power (M) plus discretion by officials (D) minus accountability (A)*

Se agora lembrarmos que o mestre do Direito Administrativo Helly Lopes Meirelles nos chama a atenção para o fato de que, para a administração pública, não há vontade nem liberdade pessoal (MEIRELLES, 2012, p. 89); que se, para o agente privado, tudo o que a lei não lhe proíbe lhe é permitido, já na administração pública somente o que a lei prescreve idem e que, como a lei não é capaz de prever todos os tipos de atos administrativos, o poder discricionário, leia-se, a formação de juízo do administrador em face à conveniência e oportunidade, mesmo essa, tem efeito vinculado, no sentido que deve imperar o interesse público. (MEIRELLES, 2012, p. 125-126).

Dessa forma, reduzir a discricionariedade do agente público ao mínimo aceitável não é só evitar a corrupção, é dar segurança jurídica a investidores, aos tomadores de decisão sobre alocação de recursos.

Conforme já escrevemos em estudos anteriores, Sorocaba tem importantes leis que contribuem para a indústria e a atividade econômica, mas não tem uma lei de diretrizes de política industrial e inovação, ou, usando uma terminologia mais ampla, não tem uma Lei Municipal de Diretrizes de Desenvolvimento Pro-

---

6 Grifo nosso.

utivo. Há um conjunto de leis que caminham nesse sentido, mas não uma Lei de Diretrizes dando, organicamente, o norte a seguir.<sup>7</sup>

### 6.1.2 O mapa não é o território, mas cadê o mapa? A incerteza da incerteza de Heisenberg

Felizmente, nas últimas reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social de Sorocaba, iniciou-se a construção de um consenso: foi de percepção coletiva que há a necessidade de termos uma Política Industrial e de Inovação (pode-se ler também Política de Desenvolvimento Produtivo) e que sabemos muito pouco da nossa realidade. Existem estatísticas disponíveis, como no SEADE, IBGE, CAGED, e tentativas de desenhar um mapa, como estudos de arranjos produtivos locais e relatórios tais como o “Índice das Cidades Empreendedoras” (2015), mas ainda não temos um mapa. O território está aí, fervilhando, acontecendo, mas o poder público, que tem por dever de ofício normatizar como vai agir, sequer ainda tem um mapa, sequer tem a partícula de Heisenberg para desfrutar de uma incerteza. É a incerteza da incerteza de Heisenberg no campo da política pública. Se o Conselho e o Poder Público que devem regular a matéria não têm ainda um mapa satisfatório, que dirão os empreendedores cuja segurança jurídica e clareza das regras do jogo é fundamental? Mas não podemos cair na Armadilha de Lampedusa.

### 6.1.3 A armadilha de Lampedusa

6.1.3.1 A Constituição do conselho municipal de desenvolvimento econômico, os objetivos do poder executivo e os gargalos

A Lei 5546/98 estabelece que:

Compete ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social – CMDES:

a) assessorar o Poder Executivo **na definição da política de desenvolvimento econômico do município;**<sup>8</sup>

7 Essa discussão em detalhes pode ser verificada nos artigos de RIBEIRO et al. Consolidação Legal e Business Intelligence como ferramentas de Política Industrial. *Anais do Ciclo de debates em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia*. p. 125-137 São Paulo: EBIT-PUC-SP. 2014; e “Política Pública e a Integração-prodigiousidade legislativa”. Problemas para a Política Industrial e desenvolvimento Sorocabanas. In: KON, Anita; Borelli, Elizabeth. *Aportes ao Desenvolvimento da Economia Brasileira*. São Paulo: Blucher, 2015.

8 Grifo nosso.

- b) promover discussões entre diversos representantes da sociedade civil, **buscando captar as tendências de oportunidades e necessidades para o desenvolvimento econômico do município;**<sup>9</sup>
- c) recomendar ao Poder Executivo aprovação da redução ou isenção de impostos e taxas, bem como a concessão de benefícios às empresas industriais e de serviços, instaladas ou que venham se instalar no município;
- d) elaborar seu regimento interno e realizar os seus trabalhos, observando os seguintes princípios:
  - 1 – realização de, pelo menos, uma reunião por mês;
  - 2 – deliberação por maioria absoluta;
  - 3 – registro em ata e arquivos adequados, de todas as recomendações, pareceres, votos e demais trabalhos do Conselho;
  - 4 – publicidades de suas reuniões e de seus trabalhos.

No sentido de atingir esses objetivos, o poder executivo reformulou a sua composição do artigo 3º da Lei Municipal 5546/98, através da Lei Ordinária 9120 de 12 de maio de 2010. Essa lei listou como membros do Conselho representantes dos setores: rural, comércio, industrial, turismo, construção civil, ensino, comunicação, de maneira transversa o setor logístico com um representante do Sindicato dos Transportes de Carga de Sorocaba e Região. E, como não poderia deixar de acontecer, o representante dos trabalhadores.

Quis o executivo, assim o interpretamos, dar voz a todos os segmentos importantes para a geração de valor agregado. Também importante para subsidiar as decisões, que as entidades de apoio ao meio ambiente sejam ouvidas, a comunidade, por meio de um representante das associações de bairro, o Conselho Regional de Economia, para formação de julgamento com base em juízo sobre conjuntura, e as de apoio às atividades empresariais.

A composição tem por fundamento, lembrando de Hayek, que os representantes dos setores, por vivenciar o dia a dia, sabem apontar as mazelas e os problemas mais gritantes que enfrentam, bem como os gargalos das atividades. Os de apoio às atividades empresariais, ambientais, o Corecon, dando o suporte técnico e de apoio a formação de juízos do Conselho, e a comunidade, por intermédio dos trabalhadores e associações de bairro, também foi ouvida. Do ponto de vista da formulação do equilíbrio de formas e de redução de assimetria de informação, a composição aparentemente seria perfeita.

Apontamos que, aparentemente, do ponto da lógica dos freios e contrapesos e do controle e participação social, a composição é bastante consistente. Mas quando descemos ao detalhe, vemos que (1) O Conselho de Desenvolvimento

---

9 Idem.

Econômico e Social se reúne, normalmente uma vez por mês e, na maioria dos casos, para deliberar sobre benefícios fiscais. Outro gargalo (2) é que a maioria dos Conselheiros são lideranças naturais dos seus setores e, por isso, foram lembrados para o compor e, sendo assim, tinham pouca disponibilidade de tempo, seja para reuniões mais frequentes, seja para se debruçar em estudos mais aprofundados. Sem contar que, também conforme avançam as realizações municipais, vão faltando assentos no Conselho.

#### 6.1.3.2 A proposta de câmaras temáticas e o regimento interno

No Capítulo 2 do livro *Aportes ao desenvolvimento da economia brasileira* (KON; BORELLI, 2015), intitulado “Política pública e a integração - prodigalidade legislativa. Problemas para a política industrial e desenvolvimento sorocabanas”, os autores propõem que o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social fosse transformado em Conselho de Desenvolvimento Econômico e Inovação, possuindo as seguintes Câmaras: a) Câmara de Assessoria Técnica-Jurídica, de Harmonização legal e de Políticas de Incentivo; b) Câmara de Ciência, Tecnologia e Inovação e Empreendedorismo; c) Câmara de Capital Humano; d) Câmara de Análise de Conjuntura, Cenários e Informações estratégicas (BI) e, por fim, e) Câmara Temática de Políticas Difusas. Posteriormente, iremos realçar a importância de cada uma delas. A maneira como sua possível criação pode ocorrer (ou não), do ponto de vista legal-formal e do ponto de vista do processo de governança, nos levará a escapar ou cair na armadilha de Lampedusa.

O Regimento do CMDES, em seu artigo 3º, estabelece que “As Comissões terão por finalidade o desenvolvimento de estudos solicitados por decisão da plenária”. E no artigo 4º temos que as Comissões serão criadas em função das necessidades. Ora, se o trabalho das Comissões, em especial das Câmaras, é hercúleo em condições normais, imaginem em Comissões *ad hoc*. Além do que, cairíamos na mesma armadilha de Lampedusa: é preciso que tudo mude para que fique como está. Como poderemos concluir à frente, os trabalhos das Câmaras Temáticas têm de ser e são um trabalho de envergadura. Para isso, precisamos de pessoas qualificadas e em número maior que o CMDES hoje possui. Ademais, as lideranças atuais do CMDES são lideranças naturais dos segmentos e, por isso, demandadas para outras atividades sociais, além de, em muitos casos, serem empreendedores. Não nos iludamos de que escaparemos à Armadilha de Lampedusa, mudando tudo e ficando como está, inclusive na sua composição.



## 6.2 As câmaras temáticas e sua importância

### 6.2.1 Câmara de assessoria técnica-jurídica, de harmonização legal e de políticas de incentivo

O CMDES, em um primeiro momento, tinha apenas a função de interessar-se pela instalação de novas empresas industriais em Sorocaba e poderia opinar sobre projetos de Lei diversos, não delimitando a atuação do Conselho nesse sentido. Na reformulação proposta pela Lei 5.546/98, foi atribuído ao Conselho o papel de assessorar o Poder Executivo na definição de políticas públicas de desenvolvimento econômico; a partir de então, o Conselho deixou de opinar sobre as políticas públicas que já estavam definidas e passou a ter um papel estratégico para o município, visto que sugere políticas públicas.

Rua (2009) ressalta a grande parte das atividades do Poder Público destinada à tentativa de satisfazer as demandas dos atores sociais. Ainda explorando o conceito de políticas públicas trazido por Rua (2009), as demandas podem surgir por meio de uma necessidade ou por um conflito; e sendo uma sociedade composta por diversos conflitos, estes devem ser administrados a fim de manter a ordem e só podem ser delimitados pela autoridade soberana do poder público. Dessa forma, a instituição de regras/diretrizes é necessária para regular tais conflitos.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social possui diversas entidades, ou atores, que representam a sociedade civil, trazendo ao poder público as demandas e conflitos inerentes da sociedade sorocabana. Inclusive o poder público é representado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho e pela Secretaria da Fazenda, que legitimam o conceito de participação do poder público nas decisões. Entretanto, devido à alta demanda apresentada pela atribuição de “recomendar ao Poder Executivo aprovação da redução ou isenção de impostos e taxas” e devido à ação de atração de novas empresas para o município, desde a sua criação, o Conselho tem mantido essa atividade como principal expediente, e as políticas públicas discutidas de maneira constante giram em torno da política de concessão de benefícios fiscais e da atração de novas empresas. São evidentes a importância e a riqueza de informações e conclusões que podem ser inferidas ao se observar a evolução empresarial sorocabana por meio da análise das informações contidas nas solicitações de benefícios fiscais; todas as versões anteriores da legislação atual (Lei 11.186/2105) de incentivos fiscais traziam o objetivo de estimular a instalação de empresas industriais, e essa atração foi efetivada fazendo com que Sorocaba seja reconhecida hoje pelo seu

grande polo industrial.<sup>10</sup> Temos ainda a própria Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 151 referenda a importância da concessão de benefícios fiscais ao desenvolvimento socioeconômico.

Ao longo do tempo, as legislações instituíram a concessão de benefícios fiscais, sendo a última publicada em 29 de setembro de 2015, por meio da Lei 11.186.

Sorocaba tem atendido a Constituição Federal no que tange à legitimidade de concessão de benefícios fiscais. Entretanto, chama a atenção a diferença entre os conceitos legislativos dos termos concessão de benefícios/incentivos fiscais e ainda a isenção de impostos. Também se percebe, consultando o site da Prefeitura, que Sorocaba tem uma série de leis importantes para a indústria, mas não tem uma Lei de Diretrizes de Política Industrial e Desenvolvimento. Além disso, há que se verificar a sobreposição de documentos jurídicos.<sup>11</sup> Uma vez que o Conselho, tendo o papel de definir políticas públicas, ao sugerir ao Poder Executivo que Sorocaba desenvolva uma política pública de incentivo fiscal específica, devendo esta ser obrigatoriamente definida por Lei, é recomendável que esse Conselho tenha proficiência jurídica que ampare as sugestões. Além de incentivos fiscais, é necessário integrar os outros documentos jurídicos, de maneira orgânica, procurando construir uma harmonia legislativa e ao mesmo tempo que possa colaborar com o Conselho para dialogar, com as próprias procuradorias do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Na composição atual do Conselho, não existe nenhuma entidade que tenha tal função, e todas as dúvidas legislativas e/ou propostas de políticas públicas são encaminhadas para análise e consideração do setor jurídico da Prefeitura. Este, por sua vez, pode indicar a possibilidade jurídica, podendo ser essa determinação negativa, o que leva a um lapso temporal entre a recomendação do Conselho em definir alguma política pública até a sua efetivação de fato. Por exemplo, digamos que o Conselho identificou a necessidade de implantar incentivos fiscais para instalação de empresas com baixa emissão de carbono em Sorocaba: essa necessidade deveria ser encaminhada ao setor Jurídico, que abalizaria a possibilidade jurídica e escreveria o projeto de Lei a ser encaminhado para apreciação do Legislativo.

Ressalte-se que se o setor jurídico não participou das discussões, pode haver interpretações equivocadas na efetivação da política pública sugerida, seja do Conselho perante a legislação vigente, jurisprudência atual, bem como as visões muito tecnicistas por parte dos assessores jurídicos face às intenções da proposta. Se houvesse a participação jurídica no instante em que estabelecida a definição da

---

10 É importante observar, sem prejuízo dessa riqueza de informações, que, dada a complexidade da teia social e econômica do município, é necessário avançar na construção de cenários.

11 Ribeiro et al.(2015).

necessidade da implantação da política pública, se o assunto fosse estudado na Câmara de Assessoria Técnica-Jurídica, de Harmonização legal e de Políticas de Incentivo, haveria o encurtamento do trâmite, podendo o projeto de Lei ser construído no próprio expediente da reunião ordinária. Pelo exposto, surge a importância da participação efetiva do componente jurídico nas decisões do Conselho, principalmente no item incentivos fiscais.

Mas esse é um trabalho extenso, necessitando um corpo técnico, que entendemos que a atual configuração do Conselho não dá conta. Teriam que participar dessa Câmara a OAB, pesquisadores-professores das Faculdades de Direito do Município e algum membro da própria Secretaria de Negócios Jurídicos deveria ser convidado.

### 6.2.2 Câmara de ciência, tecnologia e inovação e empreendedorismo

Chamamos a atenção para o fato de que as Câmaras Técnicas surgem da necessidade de aprofundar a discussão de assuntos pertinentes à política municipal de desenvolvimento econômico. São grupos compostos por especialistas representantes de todos os envolvidos no setor, a convite da SEDETE de acordo com o nível de complexidade e importância desses assuntos. As Câmaras Técnicas obedecem a um caráter formal, estabelecido em um regimento interno também aprovado pela Diretoria Colegiada.

As conclusões dos debates das Câmaras e Grupos Técnicos constituem importantes fundamentos para a elaboração da legislação, legislação essa, cujo trabalho da Câmara de Assessoria Técnica, harmonização legal e Políticas de Incentivo tem papel fundamental.

Uma discussão já necessária para uma Câmara Técnica de Ciência, Tecnologia, Inovação e Empreendedorismo é a Lei nº 9672, de 20 de julho de 2011, que dispõe sobre a organização do sistema de inovação de Sorocaba e sobre medidas de incentivo à inovação tecnológica, à pesquisa científica e tecnológica, ao desenvolvimento tecnológico, à engenharia não rotineira e à extensão tecnológica em ambiente produtivo. Essa lei é o mais recente instrumento para as estratégias de consolidação do desenvolvimento econômico do município de Sorocaba.

Todavia, o avanço significativo no Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social se depararia com um problema de articulação das ações da Câmara Técnica frente ao artigo 7º da Política Municipal de Inovação, que diz que fica instituído o Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação (CMCTI), organismo consultivo de apoio ao Poder Executivo Municipal, com a finalidade de promover a discussão, a proposição e o acompanhamento das políticas públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação, de interesse do município, bem como apoiar e incentivar o desenvolvimento científico, tecnológico e a inovação, com vistas ao desenvolvimento sustentável do município.

Do ponto de vista da Racionalidade Administrativa, é necessária uma engenharia jurídica de modo que a Câmara Técnica de Ciência e Tecnologia seja exercida pelo Conselho Municipal de Ciência Tecnologia e Inovação, ou uma alteração na própria Lei Municipal 9672/11, de maneira que quem apoiará as decisões de inovação e tecnologia do município será Câmara de Ciência de Tecnologia, Inovação e Empreendedorismo, isto é, o órgão colegiado em que se apoie o objeto da Lei 9672/11. Para ambos os casos, haverá necessidade de ajuste legal.

O que não é possível é termos um Conselho de Ciência, Tecnologia e Inovação, criado em 2011, cuja nomeação dos membros se deu em junho de 2012, e, em abril do ano passado, já constatamos que não tinha ocorrido sequer uma reunião, realidade que se verifica ainda hoje, abril de 2016, quando escrevemos este outro texto.

Não podemos incorrer no erro da prodigalidade legislativa. Criar mais uma Câmara de Ciência Tecnologia e Inovação, em funções aditivas ou concorrentes com o Conselho Municipal de Ciência Tecnologia e Inovação, seria improdutivo tanto quanto a inação do Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação não pode ser isenta de críticas. Por outro lado, Ciência, Tecnologia e Inovação, como podem ficar alheias ao desenvolvimento econômico? Em termos práticos, é necessário que ambas sejam um único órgão colegiado. Ou a Câmara Técnica de Ciência, Tecnologia, Inovação e Empreendedorismo – Câmara do Conselho de Desenvolvimento Econômico – será o órgão consultivo para o cumprimento do disposto na Lei de Inovação (daí a necessidade de mudança legislativa), ou a Câmara de Ciência, Tecnologia, Inovação e Empreendedorismo será exercida pelo Conselho Municipal de Tecnologia e Inovação. O que não é possível é ficarmos nesse impasse de sobreposição de normas (prodigalidade legislativa), sem efeitos práticos concretos a não ser a inércia, e caindo na velha armadilha de Lampedusa, criando muitas inovações legislativas para que tudo fique como está.

### 6.2.3 Câmara de capital humano

O Capital Humano é assunto explorado desde o século XX, que rendeu prêmio Nobel e se tornou objeto de muitos trabalhos acadêmicos. Merece destaque o apontamento de Souza e Caldarelli (2011, p. 11):

A Teoria do Capital Humano foi desenvolvida por Theodore W. Schultz na década de 1950. Com o surgimento da disciplina economia da educação, houve a necessidade de expor valores agregados em maior qualidade aos indivíduos, quando são qualificados por meio da educação. Meio que permite compreender o mundo e o que o cerca, possibilitando a capacidade e habilidades para gerenciar as instâncias das vidas.

Para Shultz quanto maior a situação de ensino de um país aumenta o desenvolvimento e conseqüentemente as riquezas materiais do país. O Capital Humano é a soma de investimento no indivíduo em aquisição de conhecimento, estes não podem ser roubados e constituem um bem pessoal que acompanha o sujeito durante toda sua vida.

Na realidade, conhecer o potencial humano e mais especificamente conhecimentos, habilidades e competências tem sido preocupação de várias instituições de ensino como meio para alavancar atividades no campo profissional e ao mesmo tempo empresarial, sem deixar de considerar a esfera governamental, em que os investimentos nesse sentido estão a quem das necessidades dos pais.

Em primeiro lugar, uma região como Sorocaba, onde se instalou o Parque Tecnológico de Sorocaba (PTS) e, por meio dele, busca-se atrair e desenvolver empresas de alta tecnologia, a capacitação humana para atender estes desafios se torna imperiosa. Por outro lado, a tecnologia ora em andamento exige profissionais integrados e com cabedal de conhecimentos e habilidades à altura da evolução alcançada nos trabalhos desenvolvidos, e também naqueles em processo de desenvolvimento.

Para o indivíduo, a aquisição de conhecimentos e o desenvolvimento de habilidades possibilita acesso a uma faixa mais alta de remuneração, trazendo conforto e bem-estar à família. No entanto, exige-se comprometimento pessoal para aprimorar conhecimentos e habilidades.

Prosseguindo, o Artigo 164 da Lei Orgânica Municipal de abril de 1990 estabelece que: “Na promoção do desenvolvimento econômico, o Município agirá, sem prejuízo de outras iniciativas, no sentido de: privilegiar a geração de emprego, devendo o Município criar um órgão para esse atendimento”.<sup>12</sup>

Com esse espírito, nasceu a Comissão Municipal de Emprego, por meio do Decreto 9.978 de 4 de junho de 1996. Esse diploma foi reformado recentemente pelo Decreto 22.130, de janeiro de 2016. Esse último decreto, cujo objetivo foi “aperfeiçoar o funcionamento da referida Comissão”, alterou a composição da Comissão Municipal de Emprego.

Os membros da Comissão são pessoas representantes do governo local, dos empregadores, dos trabalhadores, bem como membros dos grupos de apoio e instituições diretamente ligadas à relação escola-trabalho.

Como discutir emprego descolado da análise de desenvolvimento econômico, e como discutir desenvolvimento econômico descolado da discussão de capital humano e emprego?

---

12 Grifo nosso.

Para a empresa, o local onde se instala será propício se houver infraestrutura adequada; o Capital Humano é uma necessidade para alavancar novos projetos nas atividades empresariais de tecnologia.

Para o município, dadas as condições relacionadas ao desenvolvimento humano e seus reflexos dentro da comunidade local, haverá maior atrativo para investimentos privados de grande monta.

Os esforços no sentido de atingir esses objetivos têm sido alvo de preocupação, mas muitas vezes o assunto fica restrito a uma área de atuação sem, no entanto, haver um órgão integrador que possa avaliar, planejar e compor ações no sentido de alavancar o desenvolvimento humano com esse fim.

A Câmara de Capital Humano pode ser justamente esse órgão que, apoiado com outros instrumentos existentes, venha a fazer a integração necessária. No entanto, já existe a Comissão Municipal de Emprego, vamos criar mais uma Câmara de Capital Humano? Por outro lado, o CMDES pode prescindir dos estudos sobre capital humano em Sorocaba?

De novo se faz premente aqui uma engenharia jurídica apta a harmonizar as competências. A alteração seria relativamente mais fácil nessa hipótese, já que poderia feita por Decreto. Ou a Comissão Municipal de Emprego transforma-se em Câmara de Capital Humano do CMDES (CMDI), ou a Câmara de Capital Humano do CMDES (CMDI) será a Comissão Municipal de Emprego.

Essas observações mostram o volume de trabalho que ainda se terá pela frente para integrar mecanismos já existentes, fugindo da prodigalidade legislativa e da baixa eficácia e efetividade.

#### 6.2.4 Câmara de análise de conjuntura, cenários e informações estratégicas (BI)

Ferramentas como *Business Intelligence* e *Big Data* possibilitam captar melhor as opiniões e aspirações da comunidade para dar suporte à maior participação. (CHEN; CHIANG; STOREY, 2012)

Captando melhor as aspirações da comunidade, o Conselho tem condições não só de tomar medidas mais acertadas, como também mais legítimas do ponto de vista do interesse público e dos anseios locais.

Ainda sobre essas ferramentas, a construção de cenários envolve muitas facetas, sendo que o auxílio desses instrumentos nos permite cruzar matrizes de correlações entre outras técnicas econométricas e de sistemas complexos para desenho de cenários, haja vista as enormes variáveis explicativas e as intersecções entre elas para geração de resultados.

O mapa não é o território. Entretanto, precisamos usar das ferramentas disponíveis para entender melhor o território, entender sua evolução, suas mutações. E quanto maior a sintonia fina ajustada entre os cenários de onde o CMDES

(CMDI) parta para a elaboração de políticas públicas, melhor. Seja o entendimento correto da situação “real”, seja do entendimento dos mais desenvolvimentos possíveis. Afinal, como na ação humana, temos eventos inesperados, temos que ter as ferramentas seja de tecnologia de informação, seja de percepção cognitiva, para que uma política pública seja a mais aderente possível. Como aponta Ribeiro(2002, p. 40):

Muitas vezes a capacidade do receptor pode ser vista como razoável, mas a complexidade da informação pode anular, ou, pelo menos, retardar sua compreensão, caso em que, para o entendimento da mensagem, é imprescindível melhorar o código ou a eficiência do canal ou, ainda, a estrutura cognitiva do receptor, ampliando seu quadro de possibilidades, pois a informação é aditiva.

Assim, há que se perguntar: quem dos Conselheiros tem conhecimento e tempo disponível suficientes para produzir análises de cenários? Sem uma Câmara específica para isso, com participação de pesquisadores das instituições de ensino superior de Sorocaba, sem economistas pesquisadores de conjuntura, capitaneados ou não pelo Corecon, toda a construção de cenários será não apenas um mapa diferente do território, mas também um mapa bem diverso, bem longe do território, se não formos capazes de captar a realidade social sorocabana e toda a sua efervescência.

### 6.2.5 Câmara temática de políticas difusas

Por fim, a Câmara Temática de Políticas Difusas terá como objetivo ser o elo de comunicação de segmentos da sociedade com o CMDES (CMDI) e do CMDES (CMDI) com os segmentos não contemplados no Conselho e nas outras Câmaras. Comporiam esse Conselho os segmentos que não foram contemplados nas câmaras anteriores, tais como o representante nessa Câmara do Comdema (Meio Ambiente), representante do Conselho Municipal de Cultura, Representante do Conselho Municipal de Desenvolvimento e Participação da Comunidade Negra, Representante Municipal do Comitê de Bacias Hidrográficas etc.

Isso possibilitaria ao CMDES (CMDI) dirimir dúvidas sobre aspectos de políticas difusas, bem como permitiria aos representantes de tais políticas dialogarem com o CMDES sobre suas expectativas perante o próprio Conselho – por exemplo, o que eles esperam do CMDES a respeito das suas políticas?

Enfim, será uma Câmara para ampliar a visão e, ao mesmo tempo, ampliar as possibilidades de coalizão com a sociedade, permitindo ações legitimadas pelo diálogo político e de coalizão.



## 6.3 Voltando à armadilha de lampedusa: o risco da “paquidermia”

Caso se entenda ser necessário ampliar o capital humano do Conselho para desenvolver, a contento, as tarefas de estudos e análises, seria igualmente importante dar a ele operacionalidade diante de seu novo tamanho, sob pena de voltarmos a Lampedusa (“É preciso que tudo mude, para que fique tudo como está”). O risco decorre de uma possível inviabilidade de dar sequência aos trabalhos, por seu tamanho maior, envolvendo mais custos de negociação e de formação, inclusive, de quórum para as votações.

Assim, é preciso resolver também o novo problema que se apresentará: como criar uma nova governança para o CMDES (CMDI, seria seu novo nome) nessa nova dimensão? Uma boa governança é essencial na tomada de decisões, tornando o Conselho um ator protagonista no desenvolvimento econômico regional e, assim, atendendo de forma adequada as demandas que lhe serão propostas.

Pensando em um modelo funcional para um Conselho de Desenvolvimento Econômico e Inovação nascente, sem, por ora, considerar as particularidades da transformação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social em Conselho de Desenvolvimento Econômico e Inovação, as decisões seriam tomadas por meio da escolha direta de representantes pelas Câmaras Técnicas.

Como exposto anteriormente, o órgão seria, desse modo, composto por: i) Câmara de Assessoria Técnica-jurídica, de Harmonização Legal e de Políticas de Incentivo; ii) Câmara de Ciência, Tecnologia e Inovação e empreendedorismo; iii) Câmara de Capital Humano; iv) Câmara de Análise de Conjuntura, Cenários e Informações Estratégicas (BI); v) Câmara Temática de Políticas Públicas Difusas; consubstanciando-se no Conselho de Administração.

Antes de detalhar melhor a estrutura, cabem algumas considerações sobre os motivos para tal escolha. Ao longo do presente artigo, demonstrou-se a importância das diferentes Câmaras dentro da composição do Conselho para o desenvolvimento coerente de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e inovação; logo, não haveria como excluí-las do processo decisório.

Como consequência, o Conselho de Administração, órgão deliberativo máximo, seria composto por sete membros, sendo escolhidos da seguinte forma:

- 01 representante escolhido pela Câmara de Assessoria Técnica-Jurídica, de Harmonização Legal e de Políticas de Incentivo;
- 01 representante escolhido pela Câmara de Ciência, Tecnologia e Inovação e empreendedorismo;
- 01 representante escolhido pela Câmara de Capital Humano;
- 01 representante escolhido pela Câmara de Análise de Conjuntura, Cenários e Informações Estratégicas (BI);



- 01 representante escolhido pela Câmara Temática de Políticas Públicas Difusas.
- 02 representantes do Poder Executivo Municipal, através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho e da Secretaria da Fazenda

Salienta-se que, nesse modelo, embora reduzido o número de integrantes no Conselho de Administração, a participação dos mais diversos grupos e interessados seria exercido dentro da respectiva Câmara, onde as expertises teriam espaço para seu máximo aproveitamento.

Os representantes serão escolhidos por meio de votação direta dentro das suas Câmaras, possuindo mandato por prazo fixo (evitando, assim, que pressões repentinas pudessem interferir constantemente na condução do Conselho). Essa “estabilidade” já se mostrou eficaz para garantir autonomia na tomada de decisões técnicas, como no caso das Agências Reguladoras no cenário brasileiro. Do mesmo modo, a necessidade de mandato fixo é imprescindível para evitar a personificação das funções e sua consequente apropriação

A dificuldade de conciliar a visão sistêmica, conhecimento da realidade prática da Administração, com os ditames particulares do Direito Administrativo, torna impossível a tarefa para um único membro. Nesse contexto, a premência do modelo de governança exposto fica patente, pois qualquer deliberação passará primeiramente pelo crivo e debate nas Câmaras correspondentes – onde haverá parecer prévio – para depois ser votado no Conselho de Administração escolhido por todos os componentes.

Em síntese, o fluxo decisório do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Inovação partiria das Câmaras Técnicas, em que o debate avançaria de forma sólida, até ulterior posição definitiva do órgão deliberativo máximo, quando as vantagens e desvantagens da proposição já haveriam sido exploradas.

Mas essa seria uma reforma ousada. Uma proposta de boa governança, mas implicaria o atual CMDES sair da sua zona de conforto. As instituições presentes hoje, suas representações garantidas e voto seriam levados para esferas menores nas Câmaras. Apesar do formato que entendemos ideal,<sup>13</sup> poderia haver certa resistência. Ousamos sugerir uma segunda (porém menos apropriada) opção.

---

13 E, na verdade, ideal seria também a participação de um membro do legislativo, mas parece haver a predominância do entendimento que um membro do legislativo tomando deliberações ou emitindo pareceres, mesmo em caráter consultivo, estaria ferindo a autonomia dos poderes, uma vez que o conselho auxilia o Poder Executivo. Então, a sua participação seria viciada na fonte.

### 6.3.1 Proposta de governança para a transformação do conselho de desenvolvimento econômico e social em conselho de desenvolvimento econômico e inovação

A proposta anterior envolve a adequação da governança do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, transformando-o em Conselho de Desenvolvimento Econômico e Inovação.

A proposta alternativa prescreve que, conforme artigo 3º da Lei Municipal de Sorocaba nº 9.120/10, elencou os membros daquele Conselho, esses indicados por sua representatividade e contribuição, permaneceriam no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Inovação. A mudança, então, seria a inclusão dos representantes das Câmaras Técnicas nessa lista, para que também votem nas deliberações do Conselho.

Sendo assim, seria necessário alterar a legislação para criar e delimitar as competências das já mencionadas Câmaras, bem como estipular a participação de seus representantes no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Inovação.

Em síntese, as decisões finais seriam votadas no Conselho nos moldes já em prática, com a inclusão dos 5 (cinco) representantes eleitos, com mandato por prazo fixo, pelas Câmaras Técnicas.

Destaca-se que mesmo com a aparente diluição da influência das Câmaras, sua grande contribuição permanece por força do fluxo decisório estabelecido, tal qual no modelo teórico ideal proposto. Cada Câmara, além de eleger seu representante, atuaria dentro de sua competência e emitiria parecer prévio sobre as deliberações do Conselho.

Detalhe de suma importância é a obrigatoriedade de discussão e posicionamento da Câmara Técnica competente – ou Câmaras, se for o caso – na instrução dos processos administrativos dentro do Conselho. Essa especificação deve estar presente na mesma norma que instituir as alterações em prática.

A estrutura defendida (seja a mudança mais profunda ou a mais acomodadora) permitirá que empresários, pensadores e administradores públicos inovadores encontrem espaço para propor políticas de desenvolvimento consistentes, sem, no entanto, cairmos no erro de dar direito a voto no nível superior para cada novo elemento das Câmaras, sem prejuízo de que, internamente nas Câmaras, todos potencialmente votem. O direito a voto, na medida de um para cada Câmara, condensa o entendimento da Câmara sem deixar o nascituro Conselho, um paquiderme que, pelo seu peso, se torne incapaz de se mover. Para não cairmos de novo na armadilha de Lampedusa, esse cuidado será fundamental.

## 6.4 Considerações finais

Ao longo do texto, pudemos perceber que, por mais brilhante que sejam os Conselheiros, a percepção da realidade será sempre incompleta. Se pudéssemos dispor para cada posição no CMDES (CMDI) de um “Prêmio Nobel”, mesmo assim esse Conselho não seria capaz de captar, em detalhes, todas particularidades de um setor ou segmento de um negócio e também das diversas condicionantes que envolvem o desenvolvimento produtivo e econômico da sociedade, em especial para o caso Sorocabano.

As tratativas dos assuntos em Câmaras permitem aprofundar a discussão, algo que o atual Conselho não tem fôlego para realizar, seja pelo seu número relativamente reduzido de pessoas, seja porque essas mesmas pessoas são lideranças atuais nos seus meios e, como consequência, participam em muitas atividades.

Ampliar a participação de capital humano nos Conselhos, ou em palavras diretas, trazer para ele mais cérebros, é fundamental para que não caiamos na “armadilha de Lampedusa”

Por outro lado, algumas Câmaras propostas, como a Câmara de Ciência, Tecnologia e Inovação, bem como a Câmara de Capital Humano, têm seus “correspondentes” no Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação e Comissão Municipal de Emprego. O primeiro, desde a sua criação, sequer teve uma única reunião. O segundo, o CMDES toma pouco conhecimento do que está se discutindo nele. Será necessário, nesse caso, uma solução jurídica para que todos os quatro sejam apenas dois. Ou o Conselho virará Câmara, ou, o que é mais provável, responderão pelas Câmaras respectivas os devidos Conselhos. O que não deve ocorrer é ambas as estruturas existirem, as Câmaras Técnicas e os Conselhos tratando da mesma matéria de forma fragmentada e concorrente.

Por outro lado, há que se pensar no novo modelo de governança, dadas as novas mudanças, salvo se quisermos não só sermos vítimas da “armadilha de Lampedusa” como também tivermos interesse em permanecer nela. Aí as coisas mudarão, em maior ou menor grau, para que tudo fique exatamente como está.

## Referências

CHEN, Hsinchun; CHIANG, Roger H. L; STOREY, Veda C. Business Intelligence and Analytics from Big Data to Big Impact. *Mis Quarterly*. Minneapolis, v. 36, n. 4, p. 1165-1188, 2012. Disponível em: <[misq.org/misq/downloads/download/editorial/567/](http://misq.org/misq/downloads/download/editorial/567/)>. Acesso em: 10 abr. 2016

ENDEAVOR. Índice de Cidades Empreendedoras. [S.l.] ENDEAVOR, 2015.

HAYEK, Friedrich A. **Individualism and economic order**. Chicago: The University of Chicago Press, 1980.

ISAACSON, Walter. **Einstein: sua vida, seu universo**. São Paulo: Cia das Letras, 2007.

KLITGAARD, Robert. Strategies against Corruption. In: Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción (1998 Jun. 15-16: Santa Cruz de la Sier-  
ra) **CLAD; Agencia Española de Cooperación Internacional**. Disponível em:  
<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0035403.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2015.

KORZYBSKI, Alfred. **Science and Sanity**. An introduction to Non-aristotelian Systems and General Semantics. New York: Institute of General Semantics, 2000.

LAMPEDUSA, Toomasi di. **O leopardo**. São Paulo: Círculo do Livro, 1986.

RIBEIRO, Francisco Carlos. El mapa no es el territorio: Un análisis de las limitaciones del conocimiento científico. **Journal of Management for Value**, [S.l.] v. 2, p. 71-89, 2007.

RIBEIRO, Francisco Carlos. **Hayek e a teoria da informação: uma análise epistemológica**. São Paulo: Annablume, 2002.

RIBEIRO, Francisco Carlos et al. Política pública e a integração-produalidade legislativa. Problemas para a política industrial e desenvolvimento sorocabanas. In: **XIII CICLO DE DEBATES EM ECONOMIA INDUSTRIAL, TRABALHO E TECNOLOGIA**, 2015, São Paulo.

RIBEIRO, F. C. et al. Política Pública e a Integração - Produalidade Legislativa. Problemas para a Política Industrial e Desenvolvimento Sorocabanas. In: KON, ANITA; BORELLI, ELIZABETH. (Org.). **Aportes ao Desenvolvimento da Economia Brasileira**. 1. ed. São Paulo: Blucher, 2015, p. 41-63.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração/ UFSC, 2012.

SILVA, Marcos F. Gonçalves da. **Ética e economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

SOROCABA. **Lei Municipal 5546,98 de 12 de janeiro de 1998**. Dispõe sobre a reformulação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social. 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal 9120/2010 de 12 de maio de 2010**. Altera o art. 3da lei nº 5546 de 12 janeiro de 1998, que dispõe sobre a reformulação do Conselho municipal de desenvolvimento Econômico e Social – CMDES, e dá outras providências. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do município de Sorocaba**. 1990.

\_\_\_\_\_. **Decreto 22.130 de 07 de janeiro de 2016**. Altera Decreto nº 9.798 que institui a Comissão Municipal de Emprego no âmbito do Sistema Público de Emprego e dá outras providências. 2016.

SOUZA, Zilda Alves de; CALDARELLI, Carlos Eduardo. Capital Humano, Educação e desenvolvimento econômico: elementos de uma discussão necessária. **I Seminário Internacional Campo, Educação e Diversidade**. Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados: 2011. Disponível em:<<http://www.ufgd.edu.br/fch/ciencias-sociais-pronera/publicacoes-do-curso/capital-humano-educacao-e-desenvolvimento-economico-elementos-de-uma-discussao-necessaria/view>>. Acesso em:9 abr. 2016.

