



## **POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO NO VALE DOS SINOS**

**Vanessa De Souza Batisti**

### **Resumo**

Este artigo visa analisar a política para o desenvolvimento local implantada no município de São Leopoldo desde o começo dos anos 90, que propiciou o começo de um processo de reconversão produtiva municipal estimulando o setor de tecnologia da informação. Para tanto, primeiramente contextualizam-se as mudanças geradas pelo processo de globalização. Em seguida, faz-se uma breve revisão teórica da política com base nas contribuições do cientista político italiano Giovanni Sartori. Depois, reuniram-se dados e informações acerca do município de São Leopoldo e da sua política para atração de empresas de informática, por meio de concessão de área para instalação de empresas e incentivos fiscais. Originado a partir da colonização alemã no século XIX, São Leopoldo é reconhecido historicamente por sua indústria – especialmente a coureiro-calçadista, a metalmecânica, a de plástico, a de borracha e a química. Apresentados os dados e informações sobre a experiência de transformação econômica municipal, a mesma foi analisada a partir das contribuições teóricas acerca de política de Sartori. O estudo da política implementada em São Leopoldo mostra que foi acertada a decisão do município de estimular um setor mais calcado em tecnologia, para sua transformação econômica.

### **Palavras-chave**

Política. Incentivos fiscais. Transformação econômica. São Leopoldo.

### **1 Introdução**

Este artigo tem como “pano de fundo” as transformações sociais, econômicas e territoriais que ocorrem num contexto de intensificação do processo de globalização e a busca dos territórios locais (cidades e regiões) por sua inserção neste contexto. “As transformações territoriais integram o universo de mecanismos de ajuste espaço-temporal e se tornam centrais no estágio atual do regime de acumulação capitalista” (GUEVARA, 2015, p. 5). Entende-se aqui por transformação socioeconômica processos de mudança na base econômica, que acabam por refletir nas condições sociais e de vida da população. E, analogamente, quando se pensa numa transformação para melhor, ou seja, “positiva” de um território, se pensa num processo de desenvolvimento.

E não é de hoje que, ao se tratar de desenvolvimento econômico, a questão política é obrigatória. Inclusive nas concepções mais ortodoxas, de cunho neoliberal, a política faz-se presente – mesmo que a sua finalidade seja reduzir a intervenção estatal no mercado. Conforme Amin *apud* Bandeira (2005), tais políticas enfocam as decisões de localização das empresas, por meio da concessão de incentivos fiscais e financeiros, sob um recorte macrorregional.



Entretanto, estes modelos de políticas “tradicionais”, empregados desde o fim da Segunda Guerra Mundial (1945) até o Consenso de Washington (1989), vêm sendo postos de lado por muitos países. O motivo pelo qual estes modelos caíram em desuso reside no fato de que as políticas estruturadas “de cima para baixo”, ou seja, dirigidas exclusivamente pelo Estado, apesar de impactarem positivamente em regiões mais desenvolvidas, mostraram-se ineficientes para estimular regiões menos desenvolvidas (AMIN *apud* BANDEIRA, 2005).

Mas voltando um pouco, o que é política? Como é feito um programa político? Para responder a estes questionamentos este artigo se embasará nas contribuições da obra “A política: lógica e método nas ciências sociais” de 1981, do cientista político italiano Giovanni Sartori. A política pode ser interpretada como a ação conduzida de forma inteligente, isto é, que leva aos resultados previstos (quando do seu planejamento); mas também como ciência – de governar um Estado ou Nação – e arte – de negociar afim de compatibilizar interesses.

A partir das contribuições teóricas de Sartori, o artigo ainda se propõe a analisar a política para o desenvolvimento local implantada no município de São Leopoldo desde o começo dos anos 90, que propiciou a transformação produtiva municipal estimulando o setor de serviços – especialmente a tecnologia da informação, visto que sua economia sempre foi bastante calcada na indústria – coureiro-calçadista, metalmecânica, de plástico, de borracha e química. São Leopoldo é um município distante 30 km da capital Porto Alegre, que foi berço da colonização alemã no estado com a chegada dos primeiros imigrantes ao Vale do Rio dos Sinos.

Para tanto, inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, tanto para resgatar contribuições teóricas sobre o processo de globalização, suas transformações e a política como *práxis*, quanto para buscar informações do município de São Leopoldo. Depois da pesquisa bibliográfica, realizou-se uma pesquisa de campo, com a busca de dados secundários em sites e bases de dados: (a) no site da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE-RS), buscaram-se indicadores demográficos, sociais e econômicos de São Leopoldo e do Rio Grande do Sul; (b) da base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do BI do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), utilizaram-se os dados de estabelecimentos e empregos por Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE), novamente para São Leopoldo e para o Estado; e, por fim,



(c) o site JusBrasil serviu como fonte para buscar as leis municipais que regulamentam a política pública implementada.

O artigo está estruturado em seis capítulos, contando com esta introdução. O capítulo 2 contextualiza algumas das transformações tecnológicas, sociais, econômicas e territoriais geradas pela Globalização. O terceiro capítulo traz algumas das contribuições teóricas de Giovanni Sartori sobre a política. O capítulo 4 apresenta o município de São Leopoldo e conta a história da transformação produtiva a partir da implementação leis municipais que estimularam o desenvolvimento do setor de Tecnologia da Informação (TI). No quinto capítulo, analisa-se a política implantada em São Leopoldo. Por fim, o capítulo 6 apresenta as considerações finais do artigo.

## 2 Globalização e suas transformações

Globalização... há tempo que ouvimos falar e vivenciamos este processo – maior presença nos mercados finais, transformação e intensificação da concorrência nos mercados, reformulação da divisão internacional do trabalho com a reestruturação da produção no território mundial, etc. (VELTZ, 1999; VÁZQUEZ BARQUERO, 2001; GUEVARA, 2015). A mudança das condições de concorrência nos mercados, diz respeito basicamente à valorização dos critérios de diferenciação e não de custos, tais como a qualidade dos produtos, a variedade, os serviços associados, a velocidade de reação, entre outros (VELTZ, 1999).

Tal processo foi possibilitado, nas últimas décadas, pelo uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs), constituindo um novo paradigma tecnológico e um novo modelo de desenvolvimento baseado na Informação e no Conhecimento. (CASTELLS, 1999). “Baseando-se na nova infraestrutura tecnológica, o processo de globalização da economia e a comunicação mudaram nossas formas de produzir, consumir, gerenciar, informar e pensar” (BORJA; CASTELLS, 1997, p. 21, tradução nossa). Vivemos na Era da Informação, da sociedade em rede, a qual caracteriza-se pelo espaço de fluxos – como lógica espacial – e pelo tempo atemporal – nova lógica do tempo (CASTELLS, 1999).

Nesta economia informacional e global, o que gera valor e incrementa a produtividade é a aplicação de informação e de conhecimento na produção, distribuição e gestão de produtos e serviços (BORJA; CASTELLS, 1997). A produtividade “(...) baseia-se



agora na qualidade do conhecimento e no processamento da informação, convertida ao mesmo tempo em matéria-prima e produto” (COMPANS, 1999, p. 92). Para Borja e Castells (1997), o cerne dos novos processos econômicos está nos serviços avançados, como as finanças, os seguros, as atividades imobiliárias, de consultoria, a advocacia, o marketing e a publicidade, o design, a gestão da TI, entre outras. Todas estas atividades podem ser consideradas fluxos de informação e de conhecimento. Assim,

(...) a partir de um sistema desenvolvido de telecomunicações poderiam localizar-se em qualquer lugar do planeta. E, entretanto, numerosos estudos empíricos estabeleceram que o novo padrão espacial de localização de serviços avançados se caracteriza pela simultaneidade de sua concentração e sua dispersão (BORJA; CASTELLS, 1997, p. 36, tradução nossa).

Contudo, muitas destas atividades econômicas dos países, regiões e cidades permanecem locais e regionais. Elas resultam do processo de reestruturação produtiva de muitas empresas tayloristas / fordistas, para modelos de organização mais flexíveis organizadas em unidades localizadas em distintas localidades. Esta reestruturação produtiva traz como uma de suas principais consequências “(...) o florescimento de uma multiplicidade de empresas de serviços à produção, haja visto que a flexibilidade do sistema, as novas formas de concorrência e a complexidade da gestão de unidades produtivas multilocalizadas assim o requerem” (COMPANS, 1999, p. 104).

Neste contexto, a maior parte dos países vivenciam uma “terceirização” de suas economias, isto é, um aumento significativo do setor terciário (de serviços) na composição do seu produto interno / nacional. Entretanto, este desenvolvimento do setor de serviços está estreitamente relacionado à indústria, conforme corrobora Veltz (1994; 1999):

(...) não se trata aqui de nenhum modo de uma substituição do terciário, setor de futuro, pela indústria, setor arcaico. Os dois mundos convivem em simbiose crescente, e o forte crescimento dos empregos de colarinhos brancos no seio da indústria é paralelo ao dos trabalhadores assalariados empregados nos serviços de assessoramento, assistência, serviços informáticos, etc., frequentemente procedentes de uma externalização das funções dos grupos industriais. (VELTZ, 1999, p. 37, tradução nossa).

Muito além de uma economia de serviços, trata-se de uma economia cognitivo-cultural. Para Scott (2007), esta economia se caracteriza pela penetração das TICs e pela escolha de formas mais flexíveis de organização da produção na maior parte dos setores da economia, “(...) que prosperam de maneira diferente sobre a inovação contínua, a diversidade de produtos e a prestação de serviços personalizados” (p. 199, tradução nossa).



Os processos de trabalho nesta economia dependem cada vez mais de ativos humanos efetivos, com remunerações tanto baixas quanto altas (SCOTT, 2007). A partir da economia cognitivo-cultural surge um novo padrão urbano, de concentração de atividades econômicas e de pessoas.

As cidades então, especialmente as de maior porte, parecem ser o lugar de preferência, onde se concentram as atividades econômicas e a riqueza (RODRIGUEZ-POSE; CRESCENZI, 2009). E este fato decorre, em parte, do protagonismo exercido pelas cidades, enquanto atores complexos e multidimensionais (BORJA; CASTELLS, 1997). Nesta mesma linha que destaca o protagonismo, como um dos fatores determinantes do desenvolvimento local / endógeno, a cidade ainda pode ser considerada como “(...) um território formado por um espaço construído e por um conjunto de atores que tomam as decisões de investimento e de localização das atividades produtivas” (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 23).

Neste cenário de mudança e aumento da concorrência a nível global, além das empresas, não é de se estranhar que as localidades também compitam entre si por recursos – financeiros, humanos, de infraestruturas, etc. “No espaço globalizado, os territórios, as nações e as cidades estão cada vez mais explicitamente em concorrência”. (VELTZ, 1999, p. 143, tradução nossa). Para Boisier (1999), as cidades e regiões competem internacionalmente não só por capital, mas também por tecnologia e mercados. Compans (1999) corrobora com Boisier, acrescentando que para inserir-se de forma competitiva nas redes dos fluxos de capitais, e fazer frente à concorrência, muitas cidades / localidades utilizam deliberadamente de estratégias para se transformar econômica, social e espacialmente, promovendo assim o seu desenvolvimento local.

### 3 A Política – contribuições de Giovanni Sartori

Como uma ação conduzida inteligentemente que produz os resultados esperados, a política é ciência em relação ao método, mas prática quanto aos fins. Enquanto *práxis*, abordagem que nos interessa neste artigo, a política se faz com programas de ação que são estabelecidos em circunstâncias específicas,

(...) porque a execução de um programa está ligada à escolha do tempo, da ocasião (tempestividade), ou, finalmente, porque a ação política atinge



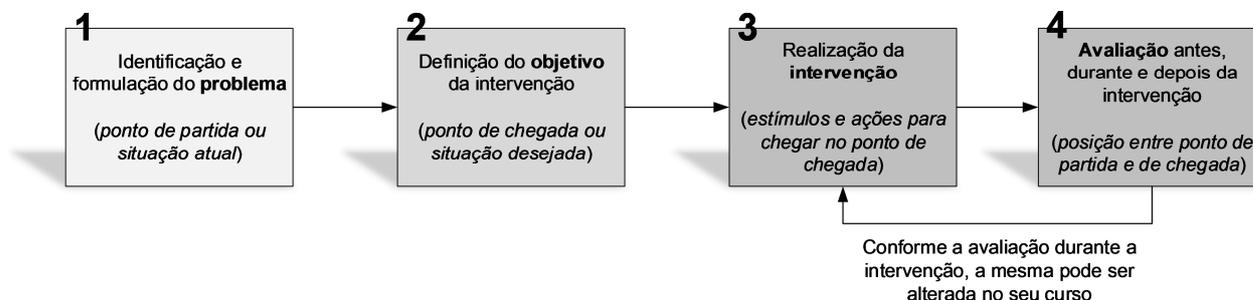
outras pessoas e, portanto, exige um grau elevado de flexibilidade, de capacidade de manipulação. (SARTORI, 1981, p. 104).

Ainda como prática, a conduta política é feita de escolhas, “(...) com determinados *objetivos*, em função dos *meios* disponíveis e pressupondo *técnicas* adequadas” (p. 104). Os objetivos nada mais são do que se espera com a ação planejada (onde se quer chegar a partir de um ponto de partida). Os meios disponíveis devem ser adequados aos fins propostos pelo programa e podem ser materiais (recursos financeiros, por exemplo) ou de atuação – técnicos (que dependem da tecnologia) ou de execução (referem-se aos procedimentos e estruturas que regulam o exercício do poder).

Em pequena escala, as denominadas microintervenções relacionadas a problemas localizados e específicos, iniciam com a identificação e formulação clara do problema, ou seja, o ponto de partida. Com o problema identificado / formulado, define-se o objetivo da intervenção – o ponto de chegada, o qual deve ser “(...) especificado em termos de *modo*, *tempos* e *destinatários* da intervenção” (SARTORI, 1981, p. 106). Depois de definido o objetivo, parte-se para a ação, realizando a intervenção na prática. Por fim, ao longo da ação e/ou no seu término, para assegurar que a intervenção atinja seu objetivo, empregam-se as técnicas de avaliação que permitem verificar em que ponto estamos (entre a partida e a chegada). A Figura 1 resume o passo a passo das microintervenções.

O objetivo da intervenção nos dirá quais as alterações desejáveis. Se o programa é bem formulado, deverá estabelecer também como pode ser medido, isto é, quais os critérios para medir quantitativamente (e não impressionisticamente) as alterações em questão. Em outras palavras, para controlar o andamento de uma intervenção é necessário dispor de um instrumento de mensuração válido e fiel. (SARTORI, 1981, p. 106).

O autor ainda destaca qual para ele seria o “procedimento de controle ideal”, para verificar o ponto onde estamos: além do *grupo experimental*, objeto da intervenção e, por isso, destinatário de estímulos e ações para alteração do seu comportamento; dispor de um *grupo testemunha*, no qual nada será feito, servindo apenas como parâmetro e termo de referência e comparação. Os dois grupos têm de ser medidos antes, durante (em momentos pré-estabelecidos) e após a intervenção; sendo que o programa de intervenção terá sido exitoso se ao final “(...) o grupo experimental tiver mudado no sentido e no grau previstos” (SARTORI, 1981, p. 106).

**Figura 1 – Passo a passo para uma microintervenção**

Fonte: Elaborado pela autora com base em Sartori (1981)

As intervenções então podem ser corrigidas ao longo do seu curso, se não estiverem na direção pretendida – o ponto de chegada ou a situação desejada – conforme mostra a seta do passo 4 para o 3 da Figura 1. A possibilidade de retificação / alteração do curso da intervenção é bastante interessante, uma vez que, quando necessário, é possível empreender ações corretivas para que a intervenção chegue ao ponto de chegada desejado.

Nas próximas seções, apresenta-se o município de São Leopoldo no Vale do Rio dos Sinos e o começo do seu processo de transformação econômica, a partir da implementação de políticas municipais de estímulo ao setor de tecnologia da informação (TI).

#### 4 O município de São Leopoldo

Historicamente, sabe-se que a localidade de São Leopoldo foi fundada em 1824, como Colônia Alemã de São Leopoldo, com a chegada dos primeiros imigrantes enviados à Feitoria do Linho Cânhamo, localizada à margem esquerda do Rio dos Sinos. Com mais de 1.000 km<sup>2</sup> de extensão, ao norte da capital Porto Alegre, abrangia “[...] na direção sul-norte, de Esteio até Campo dos Bugres (hoje, Caxias do Sul), e em direção leste-oeste, de Taquara (hoje) até o Porto de Guimarães, no rio do Caí (hoje, São Sebastião do Caí)” (SÃO LEOPOLDO, 2014). São Leopoldo, então, foi um dos primeiros municípios do Rio Grande do Sul, criado pela Lei Provincial Nº 4 de 01/04/1846, a partir da emancipação de Porto Alegre.

Os imigrantes receberam pequenos lotes de terras de 70 hectares em média, que com o tempo e o crescimento das famílias foram reduzindo de tamanho (30 hectares em média), consolidando uma estrutura mini fundiária. Além dos camponeses, dentre os



colonos alemães que emigraram para a região existiam oleiros, sapateiros, curtidores de couro, alfaiates e outros artesãos (COSTA, 2004; ROCHE, 1969), os quais produziam artesanalmente produtos de couro – como selas, arreios, relhos, sapatos, tamancos e botas – originando a indústria coureiro-calçadista na região. Além disso, a partir das atividades de criação de gado e produção de charque no Estado, as matérias-primas necessárias à produção do calçado eram geradas, constituindo-se como outro fator de estímulo ao desenvolvimento da referida indústria.

Com o desenvolvimento da indústria na região e a necessidade de escoar a produção, em 1874 foi construída uma linha férrea que ligava Porto Alegre às colônias, passando por São Leopoldo. As estações ao longo da linha, hoje utilizada para o trem metropolitano de transporte de passageiros, polarizaram a ocupação e urbanização de outros locais, como Canoas, Esteio e Sapucaia do Sul (UGALDE, 2013). A Tabela 1 apresenta alguns indicadores demográficos e socioeconômicos do município e do Estado.

**Tabela 1 – Indicadores Demográficos e Socioeconômicos de São Leopoldo e do Rio Grande do Sul**

<b>Indicador (ano)</b>	<b>São Leopoldo</b>	<b>Rio Grande do Sul</b>
População (2015)	226.546 hab	11.247.972 hab
Área (2015 / 2011)	102,3 km <sup>2</sup>	281.748,5 km <sup>2</sup>
Densidade demográfica (2015)	2.214,52 hab/km <sup>2</sup>	39,92 hab/km <sup>2</sup>
PIB (2014)	R\$ mil 6.745.959	R\$ mil 357.816.424
PIB <i>per capita</i> (2014)	R\$ 29.719,45	R\$ 31.927,16
Exportações totais	U\$ FOB 394.959.037	U\$ FOB 18.695.564.443
Expectativa de vida (2010)	76,65 anos	75,38 anos
Mortalidade infantil (2014)	15,64‰	10,67‰
Analfabetismo (2010)	3,17%	4,53%

**Fonte:** Elaborado pela autora com base nos dados da FEE-RS (2017).

A partir dos dados da Tabela 1, identifica-se que o município de São Leopoldo representa pouco mais de 2% da área territorial do Estado. Contudo, o município é 55 vezes mais densamente povoado do que o Estado. O PIB *per capita* municipal é inferior ao estadual, representando uma diferença superior aos R\$ 2 mil. São Leopoldo ainda corresponde a 2,11% das exportações estaduais. Por fim, quanto aos indicadores sociais, a expectativa de vida ao nascer em São Leopoldo é pouco mais de um ano superior à do Rio



Grande do Sul. A mortalidade infantil é maior no município em 4,97 crianças mortas por mil nascidas vivas do que no Estado, enquanto o Estado possui uma taxa de analfabetismo (de pessoas com 15 anos ou mais de idade) superior à do município em 1,36 p.p.

Mais recentemente, pode-se afirmar que São Leopoldo se consolidou como um importante centro industrial do Estado, junto com outros municípios do Vale do Rio dos Sinos, especializado além da indústria coureiro-calçadista, na indústria metalmeccânica, química, de plásticos e de borrachas. O setor de comércio e serviços também se desenvolveu bastante, tendo respondido em 2012 por 42,0% do valor agregado fiscal do município (FEE-RS, 2014).

## 5 O começo da transformação econômica de São Leopoldo

Marco importante para a diversificação econômica e o desenvolvimento do município foi o ano de 1993, no qual empresários da Associação Comercial, Industrial e de Serviços de São Leopoldo (ACIS/SL) propõem à Prefeitura Municipal a isenção de impostos para as empresas de informática. Tal proposta tinha por objetivo tornar o município mais competitivo em relação a outros que ofereciam incentivos para a instalação de novas empresas. Neste mesmo ano, o prefeito à época, Sr. Waldir Schmidt sanciona a Lei Nº 3.874<sup>1</sup> que isentava o pagamento do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) até o final do ano de 1998.

Em 1996 a ACIS/SL encabeça um movimento para implantar o Polo de Informática de São Leopoldo, buscando apoio com outras instituições e o poder público – municipal e estadual. Assim, em 31 de outubro de 1997, foi criado o Polo de Informática de São Leopoldo e o seu Conselho, a partir da aprovação da Lei Municipal Nº 4.420.

Participaram do processo a Associação Comercial, Industrial e de Serviços de São Leopoldo (ACIS/SL), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Associação das Empresas Brasileiras de Software e Serviços de Informática – Regional do RS (ASSESPRO/RS), Sindicato das Empresas de Informática do Estado do RS (SEPRORGS), Sociedade Sul-Rio-Grandense de Apoio ao Desenvolvimento de Software (SOFTSUL) e Prefeitura Municipal de São Leopoldo. (TECNOSINOS, 2015).

<sup>1</sup> A Lei Nº 3.874 de agosto de 1993 foi atualizada pela Lei Nº 4.368 de 05 maio de 1997, com a ampliação da isenção de impostos até dezembro de 2003 (alteração do artigo 1º).



Com a aprovação da Lei, a UNISINOS ficou responsável pela construção e administração de uma incubadora empresarial e um condomínio de empresas (Complexo Tecnológico UNITEC), a partir da aquisição de uma área vizinha ao campus. Já a Prefeitura Municipal doou uma área (de 36.589,29 m<sup>2</sup>), ao lado da adquirida pela universidade, para a ACIS-SL que a disponibilizou às empresas fundadoras do Polo. Em contrapartida, as empresas comprometeram-se a pagar uma contrapartida que foi destinada ao Fundo Municipal de Saúde – para melhorias no Hospital Centenário.

Depois de um período de captação de recursos e execução de obras, a UNITEC foi inaugurada no final de junho de 1999. Em 2000, as empresas GVDasa e SKA foram as primeiras a construírem na área cedida pela Prefeitura, tendo inaugurado suas sedes em 2001 – ano da inauguração do Polo de Informática. Em 2004, outro marco na política de apoio ao setor de TI: a Lei Municipal Nº 5.417 de 20 de fevereiro de 2004, que criou e regulamentou o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico em Informática (FDTI), sancionada pelo Prefeito Ary Vanazzi. Este fundo visa estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de empresas a recursos de capital, ampliando assim a competitividade das empresas de TI de São Leopoldo (SÃO LEOPOLDO, 2004).

Ao completar 10 anos, o arranjo tecnológico foi rebatizado para TECNOSINOS, o Parque Tecnológico de São Leopoldo, que abriga atualmente o Polo de Informática e o Complexo Tecnológico UNITEC, e abre caminho para novas especialidades além da Tecnologia da Informação e Automação e Engenharias: as áreas de Comunicação e Convergência Digital, Alimentos Funcionais e Nutracêutica e Tecnologias Socioambientais e Energia. (TECNOSINOS, 2015).

De lá para cá, o parque vem se consolidando como referência dentre diversas experiências de estímulo ao empreendedorismo inovador. As 75 empresas do parque (âncoras, consolidadas e incubadas) respondem por 6.000 empregos diretos e um faturamento de R\$ 1 bilhão por ano (TECNOSINOS, 2017). Reconhecendo a trajetória do parque e da incubadora, em 2014, o TECNOSINOS recebeu pela segunda vez o prêmio de melhor parque tecnológico do Brasil da Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (ANPROTEC); e a incubadora recebeu o prêmio global de melhor incubadora e o primeiro lugar na categoria Sustentabilidade, ambos do *Technopolity Network*.



Extrapolando os limites territoriais do parque, pensando no município como um todo, verifica-se um aumento tanto no número de estabelecimentos, isto é, empresas registradas, quanto no o número de empregos formais. A Tabela 2 traz estes números e ilustra a evolução do setor de informática<sup>2</sup> em São Leopoldo e no Rio Grande do Sul. São apresentados o número de estabelecimentos e de empregos formais, em cinco períodos distintos – 1995, 2000, 2005, 2010 e 2015.

**Tabela 2 – Estabelecimentos e Empregos no Setor de Informática em São Leopoldo e no Rio Grande do Sul**

São Leopoldo						
Estabelecimentos por Atividade Econômica	1995	2000	2005	2010	2015	% Crescimento
Fabricação de Equipamentos de Informática	0	1	1	3	0	422,22%
Prestação de Serviços de Informática	18	46	45	82	94	
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>47</b>	<b>46</b>	<b>85</b>	<b>94</b>	
Empregos por Atividade Econômica	1995	2000	2005	2010	2015	% Crescimento
Fabricação de Equipamentos de Informática	0	25	5	180	0	3194,00%
Prestação de Serviços de Informática	50	240	244	1.046	1.647	
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>265</b>	<b>249</b>	<b>1.226</b>	<b>1.647</b>	
Rio Grande do Sul						
Estabelecimentos por Atividade Econômica	1995	2000	2005	2010	2015	% Crescimento
Fabricação de Equipamentos de Informática	36	43	45	54	49	186,93%
Prestação de Serviços de Informática	813	1.252	1.662	2.011	2.387	
<b>Total</b>	<b>849</b>	<b>1.295</b>	<b>1.707</b>	<b>2.065</b>	<b>2.436</b>	
Empregos por Atividade Econômica	1995	2000	2005	2010	2015	% Crescimento
Fabricação de Equipamentos de Informática	1.412	1.524	2.349	3.706	1.772	244,12%
Prestação de Serviços de Informática	7.509	10.512	13.030	17.861	28.927	
<b>Total</b>	<b>8.921</b>	<b>12.036</b>	<b>15.379</b>	<b>21.567</b>	<b>30.699</b>	

**Fonte:** Elaborado pela autora com base nos dados da RAIS / MTE (2017).

Como é possível observar na Tabela 2, o município de São Leopoldo teve um crescimento significativo no período (1995 a 2015) no número de estabelecimentos (de 18 para 94 – aumento de 422,22%), e principalmente no número de empregos (de 50 para 1.647 – incremento de 3.194,00%) no setor de informática – quando comparado ao crescimento verificado para o Estado (186,93% de aumento no número de estabelecimentos

<sup>2</sup> Estes números resultam de uma consulta ao banco de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), a partir do qual foi gerada uma planilha por Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE) 95 do IBGE, por município do Rio Grande do Sul. Para se chegar aos números do setor de informática foram somadas as classes CNAE 95 do Grupo 30 (para a atividade Fabricação de Equipamentos de Informática) e do Grupo 72 (para a atividade Prestação de Serviços em Informática), para São Leopoldo e para o total do Estado.



e 244,12% de incremento no número de empregos). Tal crescimento superior ao do Estado no setor, demonstra ter sido acertada a decisão do Poder Público Municipal de implementar medidas para estimular o setor.

**Tabela 3 – Média de Empregos por Estabelecimento no Setor de Informática em São Leopoldo e no Rio Grande do Sul**

São Leopoldo					
Média de Empregos / Estabelecimento	1995	2000	2005	2010	2015
Média Empregos / Estabelecimento Fabricação	0,0	25,0	5,0	60,0	0,0
Média Empregos / Estabelecimento Serviços	2,8	5,2	5,4	12,8	17,5
<b>Média Fabricação + Serviços</b>	<b>2,8</b>	<b>5,6</b>	<b>5,4</b>	<b>14,4</b>	<b>17,5</b>
Rio Grande do Sul					
Média de Empregos / Estabelecimento	1995	2000	2005	2010	2015
Média Empregos / Estabelecimento Fabricação	39,2	35,4	52,2	68,6	36,2
Média Empregos / Estabelecimento Serviços	9,2	8,4	7,8	8,9	12,1
<b>Média Fabricação + Serviços</b>	<b>10,5</b>	<b>9,3</b>	<b>9,0</b>	<b>10,4</b>	<b>12,6</b>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base nos dados da RAIS / MTE (2017).

A Tabela 3, por sua vez, apresenta a evolução da média de empregos por estabelecimento no setor de informática e nos segmentos de fabricação e de serviços; a qual pode ser considerada como outro indicativo do desenvolvimento do setor de TI no município, em comparação ao Estado. A média de empregos no setor de TI em São Leopoldo, no período inicial analisado (1995) é de menos de 3 empregos por estabelecimento, enquanto no RS a média era superior aos 10 empregos por estabelecimento. Em seguida nos anos 2000 e 2005, a média sobe para mais de 5 empregos por estabelecimento no município, e cai para em torno de 9 empregos por estabelecimento no Estado. Finalmente, em 2010 e 2015, cresce a média de empregos por estabelecimento tanto em São Leopoldo quanto no RS, sendo que a média do município supera a do Estado (mais de 14 e de 17 empregos por estabelecimento em São Leopoldo, frente os 10 e 14 no RS – respectivamente).

## 6 A análise da política

Como a política para transformação produtiva implementada, desde o começo da década de 1990, em São Leopoldo é uma política municipal, pode-se considera-la como



uma microintervenção – conforme a teoria política de Sartori. Por ser uma microintervenção, é possível analisar como se deu o passo a passo para sua realização.

O primeiro passo é a identificação do problema ou da situação atual. Em São Leopoldo no começo dos anos 90, a situação era a de uma economia bastante calcada na atividade industrial, de setores tradicionais da economia, como: metalmeccânico, químico, de plástico, de borracha e a coureiro-calçadista. Era necessário diversificar a economia local, a partir do desenvolvimento de setores da chamada Economia do Conhecimento, uma vez que o município não dispunha mais de grandes extensões de terra em que fosse viável a instalação de unidades fabris. Além do mais, muitos municípios começavam a implantar políticas de atração de empresas para as suas localidades, estimulando a instalação de empresas a partir de diversos mecanismos – envolvendo desde a concessão de área para construção de sedes até os incentivos fiscais, com a isenção de impostos municipais.

Com base nesta situação, o objetivo estabelecido para a política foi o de desenvolver o setor de tecnologia da informação em São Leopoldo. Como? De que modo? Primeiramente, com concessão de terreno para construção das sedes de empresas de informática que já existiam no município, junto à Universidade, para a constituição do denominado Polo de Informática de São Leopoldo. Depois, com a isenção fiscal de IPTU e ISSQN das empresas do setor que se instalassem no município. Por fim, com a criação do Fundo de Desenvolvimento Tecnológico em Informática (FDTI) para estimular a inovação tecnológica, a capacitação de pessoal e a geração de mais empregos no setor. Quanto ao tempo, os incentivos que iniciaram em 1993, tinham duração média de 5 anos, mas ao seu término eram prorrogados, sendo que a isenção de ISSQN e o FDTI são políticas em operação ainda hoje. Finalmente, os destinatários destes incentivos sempre foram as empresas – estabelecidas ou novas.

O principal instrumento para a realização da intervenção é a lei municipal. Algumas leis já foram sancionadas desde a primeira Lei Nº 3.874 de 1993 (que isentou o pagamento de ISSQN e IPTU até 1998, para as empresas de informática); Lei Nº 4.368 de 1997 (que ampliou a isenção de impostos até 2003); Lei Nº 4.420 também de 1997 (que criou o Polo de Informática e seu Conselho, e possibilitou a concessão do terreno pela Prefeitura ao Polo para a construção das sedes das empresas consolidadas); Lei Nº 5.417 de 2004 (que criou o FDTI). A partir da criação do Fundo de Desenvolvimento Tecnológico para o setor, outros



instrumentos passaram a ser mais utilizados, como os editais e convênios para repasse de recursos e realização de ações de desenvolvimento.

Por fim, mais de 20 anos depois da primeira lei ser sancionada, pode-se realizar a avaliação da intervenção. Qualitativamente, o município de São Leopoldo hoje é reconhecido tanto por sua política de incentivo às empresas de informática, quanto pelo seu parque tecnológico. Quantitativamente é possível verificar um aumento significativo do número de empresas e de empregos no setor de informática do município, ratificando que os estímulos para desenvolver o setor foram fundamentais para a diversificação econômica de São Leopoldo.

## 7 Considerações finais

A concepção de política de Sartori, como ação conduzida e realizada inteligentemente que possibilita se chegar aos resultados previstos / planejados, é bastante apropriada para se compreender intervenções realizadas em nosso município, estado ou mesmo país. Uma ação gerará os resultados desejados quando for bem planejada e executada. Para isso, o passo a passo de uma microintervenção – identificar o problema, definir o objetivo, realizar a intervenção, e avaliar o andamento e o resultado – pode ajudar.

O caso da política proposta e realizada, desde meados dos anos 90, no município de São Leopoldo na região do Vale dos Sinos é um bom exemplo de uma intervenção que foi “conduzida de forma inteligente”, numa tentativa de dar respostas aos desafios impostos e transformações geradas pela Globalização. São Leopoldo é um município que sempre teve sua economia dependente da indústria, especialmente as calcadas em trabalho ou escala – como coureiro-calçadista, metalmecânica, de plástico, de borracha e química. Contudo, o município não dispunha de muitas áreas de terras disponíveis, que possibilitassem a atração de mais empresas fabris, para aproveitar o momento econômico promissor com a estabilização da nossa moeda (a partir do Plano Real).

Pensando em alternativas para o desenvolvimento econômico do município e a diversificação da sua economia, o estímulo às empresas do setor de informática foi uma decisão aparentemente correta. A presença em São Leopoldo de algumas empresas já estabelecidas no setor (que foram protagonistas na busca pelos incentivos) e da UNISINOS



(que desde aquela época atua na formação de recursos humanos qualificados), também corroborou para a decisão do Poder Público e para os bons resultados da intervenção. A política para transformar a economia do município, foi realizada principalmente por meio de leis, as quais possibilitaram a concessão de área para instalação das empresas já estabelecidas, os incentivos fiscais que isentavam (e ainda isentam) o ISSQN e o IPTU das empresas de TI, e a criação de um fundo de desenvolvimento tecnológico para o setor.

Duas décadas após as mobilizações e movimentos iniciais dos empresários do setor e da aprovação da primeira lei, São Leopoldo é um exemplo que a tríade empresas, universidade e poder público (a chamada tríplice hélice) viabiliza e facilita a operacionalização das intervenções. O caso ainda ratifica que é possível conduzir um processo de “transformação econômica” de um território – da indústria intensiva em trabalho para a indústria criativa, baseada nas tecnologias da informação: o incremento no número de empresas e de empregos gerados no setor, bem como a evolução da média de empregos por estabelecimento no setor de TI são alguns indicadores que ratificam tal transformação.

Por fim, para estudos futuros sugere-se aprofundar a análise dos resultados da política de São Leopoldo, com o levantamento e observação de outros indicadores quantitativos – como os montantes de isenções fiscais, comparando a renúncia dos impostos municipais e a geração e “custo” dos empregos; os indicadores sociais e de qualidade de vida da população do município ao longo do tempo, analisando se tais iniciativas geram, de fato, melhoria das condições de vida dos habitantes locais com elevação da renda familiar, da escolaridade, de índices de desenvolvimento humano, etc.; entre outros. Outra sugestão para aprofundamento seria a busca de outros casos de localidades / regiões que se transformaram economicamente, via política pública, para realizar estudos comparativos.

## Referências

ASSOCIAÇÃO COMERCIAL, INDUSTRIAL E DE SERVIÇOS DE SÃO LEOPOLDO – ACIS/SL. **Juntos Somos Mais**. São Leopoldo, edição especial, abril de 2013.

BANDEIRA, P. S. **As mesorregiões no contexto da nova política federal de desenvolvimento regional**: considerações sobre aspectos institucionais e organizacionais. Porto Alegre: DECON / UFRGS, 2005. (Texto para Discussão DECON, n. 18).

*Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios*  
Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 13 a 15 de setembro de 2017



BOISIER, Sergio. **Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial**. Santiago: Naciones Unidas, 1999.

BORJA, Jordi. CASTELLS, Manuel. **Local y global**. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus, 1997.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E DO EMPREGO (MTE). **RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (RAIS). RAIS Estabelecimentos**. Disponível em <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>>. Acesso em 13 jan. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E DO EMPREGO (MTE). **RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (RAIS). RAIS Vínculos**. Disponível em <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>>. Acesso em 13 jan. 2017.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede** – a era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COMPANS, Rose. O paradigma das global *cities* nas estratégias de desenvolvimento local. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n.1, mai. 1999.

COSTA, A. B. A trajetória competitiva da indústria de calçados do Vale do Sinos. In: COSTA, A. B.; PASSOS, M. C. (Org.). **A indústria calçadista do Rio Grande do Sul**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2004.

ETZOKOWITZ, Henry. **Hélice tríplice**: universidade-indústria-governo – inovação em ação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE-RS). **Perfil socioeconômico**. Estado. Disponível em <<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/estado/>>. Acesso em 10 mar. 2017.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE-RS). **Perfil socioeconômico**. Municípios. São Leopoldo. Disponível em <<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/m?municipio=S%E3o+Leopoldo>>. Acesso em 10 mar. 2017.

GUEVARA, Tomás. Abordajes teóricos sobre las transformaciones sociales, económicas y territoriales en las ciudades latinoamericanas contemporáneas. **EURE**, v. 41, n. 124, set. 2015.

ROCHE, J. **A imigração alemã e o Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Globo, 1969. 806 p.

RODRÍGUEZ-POSE, Andrés; CRESCENZI, Riccardo. Montanhas em um mundo plano: porque a proximidade ainda conta para a localização da atividade econômica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.11, n.2, nov. 2009.

SÃO LEOPOLDO. Prefeitura Municipal de São Leopoldo. **Histórico**. Disponível em <<http://www.saoleopoldo.rs.gov.br>>. Acesso em 10 jan. 2015.

SÃO LEOPOLDO. Lei Nº 3.874, de 5 de agosto de 1993. Concede isenção do imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISSQN, e imposto predial e territorial urbano – IPTU, para



as empresas da área de informática, e dá outras providências. Disponível em: <<http://cm-sao-leopoldo.jusbrasil.com.br/legislacao/936231/lei-3874-93>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

SÃO LEOPOLDO. Lei Nº 4.368, de 5 de maio de 1997. Altera o artigo 1º da Lei Nº 3.874, de 05 de agosto de 1993, que concede isenção de ISSQN e IPTU a empresas de informática. Disponível em: <[http://cm-sao-leopoldo.jusbrasil.com.br/legislacao/653646/lei-4368-97?ref=topic\\_feed](http://cm-sao-leopoldo.jusbrasil.com.br/legislacao/653646/lei-4368-97?ref=topic_feed)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

SÃO LEOPOLDO. Lei Nº 4.420, de 31 de outubro de 1997. Cria o Polo de Informática de São Leopoldo e dá outras providências. Disponível em: <[http://cm-sao-leopoldo.jusbrasil.com.br/legislacao/650762/lei-4420-97?ref=topic\\_feed](http://cm-sao-leopoldo.jusbrasil.com.br/legislacao/650762/lei-4420-97?ref=topic_feed)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

SÃO LEOPOLDO. Lei Nº 5.417, de 20 de fevereiro de 2004. Dispõe sobre a criação e regulamentação do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico em Informática – FDTI, e dá outras providências. Disponível em: <[http://cm-sao-leopoldo.jusbrasil.com.br/legislacao/646247/lei-5417-04?ref=topic\\_feed](http://cm-sao-leopoldo.jusbrasil.com.br/legislacao/646247/lei-5417-04?ref=topic_feed)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

SARTORI, G. **A política: lógica e método nas ciências sociais**. Brasília: Editora UnB, 1981. 257 p. (Coleção Pensamento Político, 36).

SCOTT, Allen J. ¿Capitalismo y urbanización en una nueva clave? La dimensión cognitivo-cultural. **Tabula Rasa**, enero-junio 2007, número 6. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Bogotá, pp. 195-217.

TECNOSINOS. **O TECNOSINOS**. Um parque tecnológico moderno com empresas líderes nos seus setores. Disponível em <<http://www.tecnosinos.com.br/>>. Acesso em 26 abr. 2017.

UGALDE, Cláudio Mainieri de. **Movimento e hierarquia espacial na conurbação: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. (mimeo).

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

VELTZ, Pierre. Jerarquías y redes en la organización de la producción y del territorio. In: BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain. (Eds.). **Las regiones que ganan**. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica. València: Edicions Alfons El Magnànim, 1994.

VELTZ, Pierre. **Mundialización, ciudades y territorios: la economía de archipiélago**. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1999.