



A IMPORTÂNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO À INOVAÇÃO E AO EMPREENDEDORISMO: UMA ANÁLISE SOBRE A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ-AP.

THE IMPORTANCE OF PUBLIC POLICIES TO ENCOURAGE INNOVATION AND ENTREPRENEURSHIP: AN ANALYSIS OF THE ORGANIC LAW OF MACAPÁ-AP.

Cirilo Simões Filho¹
Robson Antonio Tavares Costa²

RESUMO

Inovação e empreendedorismo são elementos essenciais para o processo de desenvolvimento de uma cidade e região. E as instituições de ensino superior são agentes essenciais neste processo. O Poder Público, através das suas leis, ações, programas, projetos, etc., representam, juntamente com as empresas, o tripé necessários para o tão perseguido desenvolvimento socioeconômico. Assim, este ensaio objetivou analisar a Lei Orgânica do Município de Macapá, Capital do Estado do Amapá, procurando identificar se o referido instrumento legal possui algum incentivo para que as instituições de ensino superior instaladas na Cidade, desenvolvam atividades de incentivo à criação de novos negócios. A abordagem ao problema foi qualitativa, com estudo específico dessa Lei.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Inovação. Empreendedorismo. Políticas públicas.

ABSTRACT

Innovation and entrepreneurship are essential elements for the development process of a city or region. Higher education institutions are essential agents in this process. The Government, through its laws, actions, programs, projects, etc, represent, together with the companies, the tripod needed for the so pursued socioeconomic development. Thus, this article aimed to analyze the Organic Law of the City of Macapá, Capital of Amapá State, seeking to identify if this legal instrument has any incentive for higher education institutions located in the City, to develop activities to encourage the creation of new businesses. The approach to the problem was qualitative, with specific study of this Law.

Keywords: Development. Innovation. Entrepreneurship. Public policy.

¹ Aluno do Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (PROFNIT) na Universidade Federal do Amapá – UNIFAP.

² Universidade Federal do Amapá-PROFNIT-ratcosta@gmail.com

Filho, C.S., Costa, R.A.T.; A Importância de Políticas Públicas de Incentivo à Inovação e ao Empreendedorismo: Uma Análise Sobre a Lei Orgânica do Município de Macapá-AP. Revista de Empreendedorismo e Gestão de Micro e Pequenas Empresas V.4, Nº2, p.116-127, Mai/Ago. 2019. Artigo recebido em 15/06/2019. Última versão recebida em 25/07/2019. Aprovado em 05/08/2019.

INTRODUÇÃO

A atividade empreendedora é uma das maiores responsáveis pelo desenvolvimento econômico, social e técnico de um país ou região. O empreendedorismo pode afetar de forma positiva o desenvolvimento de inovações tecnológicas, criação de novas empresas e mercados, geração de oportunidades de empregos nos curto e longo prazos, incentivar a competitividade entre as empresas e aumentar a geração de renda e de impostos (BYGRAVE, 2009).

Cada vez mais, o empreendedorismo e a inovação estarão interligados: quanto maior a capacidade das organizações em desenvolver novas soluções para problemas antigos, maior será a oportunidade da criação de novos negócios, sua sobrevivência ou ampliação dos existentes.

Historicamente, diversas dessas soluções, inovações, negócios e empresas surgiram, no ambiente acadêmico. Empreendedorismo e a inovação tecnológica dependem de conhecimento, iniciativa e de um ambiente (ecossistema) propício e incentivador ao seu desenvolvimento. As universidades são as principais responsáveis pela formação de recursos humanos capacitados ao desenvolvimento e implementação de inovação na sociedade. Porém, historicamente, seus projetos pedagógicos foram concebidos para a formação de mão-de-obra para um mercado de trabalho formal, que já mudou muito e que continuará mudando muito nos próximos anos.

Para Henrique e Cunha (2006, p. 2) a inserção do empreendedorismo nos cursos de graduação poderia gerar para o mercado “pessoas arquitetadas de conhecimentos para estar aptos a abrir um negócio, um empreendimento, assim como buscar inovações dentro das empresas em que trabalham, atuando como intra-empresendedores, e contribuindo para a contínua inserção e sobrevivência das organizações dentro de ambientes cada dia mais complexos”

As universidades devem ser o principal ambiente para essas iniciativas e a interação entre elas e as empresas são essenciais para o desenvolvimento de novas tecnologias, produtos ou processos.

Nos anos 1980, começou a haver a consolidação teórica de um modelo interativo ideal para o processo de inovação, culminando com o conceito de ecossistemas de inovação e de sistemas de inovação. Uma das primeiras publicações sobre os sistemas nacionais de inovação é atribuída ao economista norte-americano Christopher Freeman, no final da década de 1980.

No ano 2000, é publicado o trabalho dos pesquisadores Henry Etzkowitz e Loet Leydesdorff. O referido trabalho cita a Hélice Tripla (HT), que representa uma estreita relação entre o desenvolvimento de Universidades, da indústria e do governo, vindo também a despontar o conceito de Universidade Empreendedora, que contribui para o desenvolvimento da economia de uma nação. Etzkowitz et al. (2000) argumentam que a Universidade é considerada o ator central na era do conhecimento, uma vez que além de ensino e pesquisa, ela incorpora uma terceira missão, qual seja, a de interveniente no processo de desenvolvimento econômico por meio da criação de conhecimento científico e tecnológico aplicado, contribuindo diretamente para inovação.

É notório que Inovação e empreendedorismo são essenciais para o desenvolvimento de uma Região. E fomentar o desenvolvimento, em toda a sua amplitude, é o que o Estado tem como uma de suas maiores e mais importantes premissas e missão.

Inovação e empreendedorismo devem fazer parte do processo educacional de todos, por uma questão de sobrevivência, pois vivemos em um momento de transformação das atividades profissionais e já não há empregos para todo o contingente de jovens que estão no procurando ocupação e que se formam, anualmente.

O Brasil, para poder se desenvolver plenamente, precisar ter a compreensão que todas as instituições de ensino superior (IES) precisam incentivar o ensino e a cultura da inovação e do empreendedorismo, em especial na criação de empresas (CNPJ) e não somente empregados (CPF).

Acreditamos que dois vetores podem transformar uma região, em mera produtora de “mão-de-obra”, para formadora de empresas inovadoras: um ambiente acadêmico que incentive e dissemine os conhecimentos e habilidades necessárias para o empreendedorismo e a inovação e um ambiente legal, político e econômico atrativo e fértil para esses novos negócios.

É notório a dificuldade das empresas em prosperarem no Brasil, com o complexo e sufocante sistema tributário, com diversas leis, impostos e obrigações que, muitas das vezes, sufocam as empresas e lhe retiram a energia necessária em focar em seus negócios, para poder cumprir com as exigências legais.

Segundo a Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD, 2005), as políticas de inovação constituem um amálgama das políticas de ciência, de tecnologia e industrial. Uma política de inovação parte da premissa de que o conhecimento tem, em todas as formas, um papel crucial no progresso econômico, e que a inovação é um fenômeno complexo e sistêmico.

É complexo porque não basta ter uma boa ciência se não houver uma base produtiva – empresas – capacitada para utilizar os princípios científicos descobertos para a geração de produto; ou seja, políticas de inovação necessariamente envolvem a relação entre a ciência e sua produção, a tecnologia e sua geração, assim como a inovação por parte das empresas.

O Estado, em qualquer esfera, precisa ter como foco a busca pela resolução dos problemas e o desenvolvimento. Segundo WU (2004), muitos desses desafios, passam pela conversão desses compromisso em ações e conquistas mensuráveis, que para isso precisam do desenvolvimento de um conjunto de opções de políticas que possam atender a três condições ao mesmo tempo: elas devem ser politicamente aceitáveis, administrativamente viáveis e tecnicamente sólidas.

Segundo TEIXEIRA (2002), “Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre

poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos”.

O presente ensaio tem como objetivo analisar análise deste ensaio é saber se o Município de Macapá, no Estado do Amapá, possui em seu ordenamento legal, algum incentivo para que as instituições de ensino superior instaladas na Cidade, desenvolvam atividades de incentivo à criação de novos negócios.

Este ensaio tem como objetivo analisar se a Lei Orgânica do Município de Macapá possui elementos específicos que incentivem o processo de inovação e empreendedorismo na cidade.

A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL COMO VETOR DO DESENVOLVIMENTO

A Constituição Federal, no seu art. 29, denomina Lei Orgânica os estatutos organizatórios municipais. De acordo com CORRALO (2011), “por mais que a denominação seja diversa, trata-se do mesmo fenômeno auto organizatório desfrutado pelos Estados, Distrito Federal e Municípios na sua organização, o que abrange os poderes constituídos, a organização interna e a orientação às mais diversas políticas públicas, sem qualquer intervenção de outro ente da Federação. É por isso que muitos doutrinadores se referem às Leis Orgânicas como verdadeiras Constituições Municipais (NOVELINO, 2013).”

Apesar de os municípios terem certa autonomia política, a própria Constituição Federal fixa algumas exigências que devem ser respeitadas pelo legislador na elaboração da Lei Orgânica. Essas exigências, acabam por limitar a autonomia municipal, criando assim um padrão nacional para os 5.570 municípios presentes em nosso país IBGE(2017).

Entre esses parâmetros previstos pela Constituição, e que devem ser observados por todos os municípios, estão: o tempo de mandato dos prefeitos, a

quantidade de vereadores por número de eleitores no município, o limite de gasto com remuneração dos vereadores e o incentivo às atividades econômicas.

Em síntese, as leis orgânicas dos municípios são normas que regulam a vida política na cidade, sempre respeitando a Constituição Federal e a Constituição do Estado em que o município está inserido, sendo um importante instrumento para forçar o poder público a assumir obrigações de interesse local em favor da população.

O espaço para inovações na legislação não é muito amplo, haja vista a existência de barreiras previstas na legislação federal e estadual a serem observadas, mas ainda assim é considerado um avanço democrático a sua existência, já que antes de Constituição de 1988, havia uma restrição maior à autonomia municipal.

Porém, mesmo com esse cenário limitador, é necessário que os Municípios procurem atualizar as suas legislações para incentivarem o desenvolvimento e implantação de negócios inovadores em seus territórios.

ANÁLISE

A cidade de Macapá é a capital do Estado do Amapá e localiza-se no Sudeste do Estado, às margens do Rio Amazonas. Com população estimada em 493.634 pessoas (IBGE, 2019), sua área é de 6.407 km² e a sua Lei Orgânica foi promulgada em 27 de agosto de 2015.

Os princípios e competências especificados no instrumento legal estão alinhados com os cinco fundamentos da República Federativa do Brasil e demonstram o incentivo à criação de empreendimentos que gerem empregos, renda e desenvolvimento.

Neste contexto, destacamos o item “IV”, “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”, que determina que no país (e em Macapá), qualquer pessoa tem a possibilidade de desenvolver-se ou empreender por meio de seu trabalho e da livre iniciativa.

TÍTULO I - DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 1º O Município de Macapá, parte integrante da República Federativa do Brasil e do Estado do Amapá, exercendo a competência e a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, organiza-se e rege-se por esta Lei Orgânica, e demais leis que adotar, observados os princípios constitucionais da República e do Estado, tendo como fundamentos:

- I - a autonomia municipal;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

No item I do Parágrafo único do Art. 30 - Capítulo IV, onde são descritas as competências do Município, a Lei demonstra o incentivo à criação de empreendimentos que gerem empregos e renda, porém, cabe um destaque ao incentivo à “agropecuária” e ao “turismo”, como sendo as matrizes escolhidas para o desenvolvimento municipal.

Capítulo IV - DAS COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO

Art. 30. Observadas as limitações das Constituições da República e do Estado, o Município, no exercício de sua autonomia, editará leis, expedirá decretos, praticará atos e adotará medidas pertinentes aos seus interesses, às necessidades de sua administração e ao bem estar de seu povo, competindo-lhe, especialmente:

- I - legislar sobre assunto de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

Parágrafo único. São ainda da competência do Município:

I - Desenvolvimento Econômico:

- a) estabelecer diretrizes para o desenvolvimento econômico do Município, buscando a superar as desigualdades locais e sociais e a preservação do meio ambiente;
- b) fomentar a produção agropecuária;
- c) promover e incentivar o turismo, como fator de desenvolvimento social e econômico;
- d) incentivar o cooperativismo e associativismo.

Em seu Artigo 98, Seção que especifica os tributos administrados pelo município, parte do Capítulo IX – Da Administração Tributária e Financeira, está descrito o IMPOSTO DE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA.

Art. 98. Compete ao Município instituir imposto sobre:

I - a propriedade predial e territorial urbana;

II - a transmissão inter-vivos, a qualquer título, por ato oneroso de bens imóveis, por natureza ou a cessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição;

III - Revogado pela Emenda nº 010/2000-CMM

IV - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no Art. 155, II da Constituição da República Federativa do Brasil, definidos em Lei Complementar Federal.

§ 1º O imposto previsto no inciso I será progressivo nos termos da lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

§ 2º O Imposto previsto no inciso II:

a) não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrentes de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa Jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for à compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

ISS (Imposto sobre Serviços) é o nome mais conhecido do ISSQN - Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza. É o tributo que as prestadoras de serviços recolhem pelo exercício da sua atividade econômica, como por exemplo: transporte, alimentação, limpeza, jardinagem, informática, saúde, consultoria, telefonia, consertos, reparos, EDUCAÇÃO e outros.

Esse imposto é regulado nacionalmente pela Lei Complementar Nº. 166, de 31 de julho de 2003, que “Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências (BRASIL, 2003).

TÍTULO V - DO DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO

Capítulo I - DO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Art. 234. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho e da livre iniciativa, tem por fim assegurar existência digna a todos, observados os princípios da função social da propriedade, e defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a melhoria da qualidade de vida da população, a busca do pleno emprego e mais os seguintes:

I - democratização do acesso à propriedade e a defesa dos meios de produção;

II - estímulo à participação da comunidade através de suas organizações representativas;

III - preferência aos projetos de cunho comunitário e social, nos financiamentos públicos e incentivos fiscais;

O Art. 236, garante que as microempresas e as empresas de pequeno porte, terão tratamento diferenciado, mas na prática, isso não acontece.

Art. 235. Toda atividade econômica instalada ou com sede no Município estará sujeita à inscrição, regularização e fiscalização do poder público municipal, sem prejuízos do atendimento às leis e regulamentos federais e estaduais.

Art. 236. A microempresa e a empresa de pequeno porte, assim definidas em lei, receberão do Município tratamento jurídico diferenciado, visando ao incentivo de sua criação, pela simplificação de suas obrigações administrativas e tributárias.

O Art. 237 assegura que o “Município incentivará as pesquisas tecnológicas, objetivando a modernização do processo produtivo em todos os níveis”.

Art. 237. O Município incentivará as pesquisas tecnológicas, objetivando a modernização do processo produtivo em todos os níveis.

Art. 238. O Município implantará de forma gradual o processo de co-gestão administrativa, no setor de economia informal, visando a participação ativa das entidades no processo de seu gerenciamento.

Art. 239. O Município poderá, em caso de relevante interesse coletivo, por meio de empresa pública, sociedade de economia mista ou outra entidade, explorar atividade econômica, nos termos da lei.

Quanto a política industrial, comercial e de serviços, descrita no Capítulo X, Art. 299 e parágrafo 3º, o Município garante a proteção especial às micro empresas.

Capítulo X - DA POLÍTICA INDUSTRIAL, COMERCIAL E DE SERVIÇOS

Art. 299. Na elaboração e execução da política industrial, comercial e de serviços, o Município garantirá a efetiva participação dos diversos setores produtivos, especialmente as representações empresariais e industriais.

§ 1º As políticas industrial, comercial e de serviços a serem implantadas pelo Município priorizarão as ações que, tendo impacto social relevantes, estejam voltadas para a geração de empregos, elevação dos níveis de renda e da qualidade de vida e redução das desigualdades regionais.

§ 2º O Município estimulará as iniciativas do setor industrial, privilegiando os projetos que promovam o melhor aproveitamento das suas potencialidades locais.

§ 3º O Município concederá especial proteção às micro empresas, que receberão tratamento jurídico diferenciado, visando ao incentivo de sua criação, redução ou simplificação, conforme o caso, de suas obrigações administrativas, assegurando-lhes entre outras, direito a:

I - redução de tributos e obrigações acessórias municipais;

II - habilitação sumária e procedimentos simplificados para participação em licitações públicas, bem como preferenciais na aquisição de bens e serviços de valor compatível com o seu porte;

III - obtenção de incentivos especiais, vinculados à absorção de mão-de-obra portadora de deficiência ou constituída de menores carentes.

CONCLUSÕES

Foi possível constatar que a Lei Orgânica do Município de Macapá, está alinhada com o ordenamento jurídico nacional, possui claramente e, de forma completa, os preceitos legais exigidos para a norma. Porém, não contém nenhum dispositivo que incentive o ensino e a prática do empreendedorismo e da inovação nas instituições de ensino e, ressalvadas as observações para as micro e pequenas empresas, também não deixa claro como o processo de incentivo à esta modalidade de organizações empresariais, poderia ser incentivado.

Acreditamos que seria o momento do Município de Macapá desenvolver um instrumento de política pública que pudesse, através de parâmetros definidos e quantificados, permitir que os estabelecimentos de ensino, nos seus mais variados níveis, possam se beneficiar de algum tipo de incentivo político e estratégico.

Esse incentivo poderia ser através de projetos, práticas e ações, como por exemplo: disciplinas de empreendedorismo e inovação nas matrizes curriculares, infraestrutura de apoio, programas, estratégias, cursos e eventos sobre o tema para alunos e professores, interação com a comunidades, número de empresas geradas dentro da instituição, patentes depositadas etc.

As instituições que adotassem essas práticas, de acordo com os parâmetros definidos e quantificados, poderiam ter algum abatimento de parte dos impostos que são obrigadas a recolher para a prefeitura, como IPTU, ISQN e taxas.

O Poder Público deverá sempre ser o maior interessado na promoção do desenvolvimento social e econômico de uma região e deve lançar mão de políticas públicas alinhadas com esse objetivo.

Apenas a mera inclusão de emendas em uma lei, não é a garantia da efetiva implantação e consolidação de uma política pública, porém, é uma sinalização clara do Poder Público de um direcionamento estratégico, político e legal, que, associada com outras medidas, ações e programas, poderão contribuir com o desenvolvimento da cidade e da região.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL, Lei Complementar Nº 116, de 31 de julho de 2003.

BYGRAVE, W.D. “The entrepreneurial process”, in Zacharakis, A. and Bygrave, W.D (Eds), The Portable MBA in Entrepreneurship, 4th ed., John Wiley and Sons, Hoboken, NJ, 2009.

CHIARINI, Tulio; VIEIRA, Karina Pereira. Universidades como produtoras de conhecimento para o desenvolvimento econômico: sistema superior de ensino e as políticas de CT&I. Rev. Bras. Econ., Rio de Janeiro, v. 66, n. 1, p. 117-132, Mar. 2012

CORRALO, Giovani da Silva. Curso de Direito Municipal. São Paulo: Atlas, 2011;

ETZKOWITZ, H. “The norms of entrepreneurial science: cognitive effects of the new university–industry linkages”, Research Policy, Vol. 27 No. 8, pp. 823-833, 2000.

HENRIQUE, D. C.; CUNHA, S. K. Práticas didático-pedagógicas no ensino de empreendedorismo em cursos de graduação e pós-graduação nacionais e internacionais. Revista de Administração. Mackenzie – RAM, volume 9, n. 5, p. 112-136, 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Panorama Brasil. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/macapa/panorama>> Acesso em: Julho de 2019.

INEP. Censo da Educação Superior 2017. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2018/censo_da_educacao_superior_2017-notas_estatisticas2.pdf> Acesso em janeiro de 2019.

MACAPÁ, Lei orgânica Municipal, 2015. Disponível em: < <https://macapa.ap.gov.br/noticias/leis-municipais>> Acesso em: Julho de 2019.

A Importância de Políticas Públicas de Incentivo à Inovação e ao Empreendedorismo: Uma Análise Sobre a Lei Orgânica do Município de Macapá-AP

MARTENS, C. D. P.; FREITAS, H. A Influência do Ensino de Empreendedorismo nas Intenções de Direcionamento Profissional dos Estudantes de Curso Superior: uma Avaliação a partir da Percepção dos Alunos. SIMPÓSIO DE GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA – ANPAD, 24, 2006.

NOVELINO, Marcelo. Manual de Direito Constitucional. 8 Ed. São Paulo: Método, 2013, p. 55

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). Guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3rd ed. Paris: OECD, 2005.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Salvador: AATR, v. 200, 2002.

WU, Xun. Guia de políticas públicas: gerenciando processos / Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen; traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014.