

Empresas, projetos de apoio, municipalidades: principais resultados e conclusões gerais

*Yves-A. Fauré
Lia Hasenclever*

Os estudos apresentados nos capítulos anteriores sinalizam de uma forma geral que as empresas pesquisadas estão bastante defasadas em relação ao novo padrão de gestão empresarial e tecnológica; que os projetos de apoio, apesar de contribuírem de alguma forma para alterar esta situação, são ainda muito pouco difundidos no meio empresarial das empresas formais e voltam completamente as costas para as empresas informais; e, finalmente, que as instituições municipais são também inadequadas para proporcionarem uma transformação das realidades econômicas locais suficiente para torná-las competitivas e sustentáveis.

Os capítulos anteriores sobre cada um dos municípios selecionados enfatizaram as diferenças marcantes em cada caso sobre a qualidade das empresas, dos projetos de apoio e das municipalidades. Estas diferenças são fruto dos múltiplos fatores explicativos pesquisados e que dificilmente poderiam ser isolados para explicarem por si só o fenômeno das transformações econômicas observadas. Entretanto, a partir dos diversos setores estudados, do contexto local específico e dos desafios econômicos distintos em cada um dos municípios, como já amplamente exemplificado de uma forma monográfica, observa-se que estes fatores podem ser elencados como os mais relevantes para o estudo das diferenças entre os municípios estudados.

Este capítulo faz um esforço para marcar estas principais diferenças de forma comparativa entre os quatro sítios estudados, mas também destacar as suas principais convergências, o que só se torna evidente a partir de uma metodologia comparativa. Este esforço pretende aumentar a reflexão dos leitores nos pontos de inflexão sugeridos pelos estudos empíricos sobre o fenômeno das transformações econômicas atuais vivenciadas e a

possibilidade de que estas transformações possam trazer caminhos para o desenvolvimento econômico local e sustentável.

O capítulo está organizado em quatro seções. Na primeira seção analisa-se a situação e o desempenho do meio empresarial (empresários e empresas). Na segunda seção são analisadas as respostas dos empresários sobre o grau de conhecimento acerca dos projetos de apoio e as diferenças de desempenho entre as empresas apoiadas e não-apoiadas. Na terceira seção enfatiza-se a fraca cooperação entre as empresas e entre estas e as instituições com a diferença mais marcante entre os estudos de caso realizados e os distritos industriais por exemplo italianos. Na quarta e última seção examina-se o papel das instituições no desenvolvimento econômico local e, em particular, na estruturação e na evolução das atividades produtivas a partir do estudo das municipalidades selecionadas.

Situação e desempenho do meio empresarial (empresários e empresas): comparação entre os municípios

A análise a seguir está baseada no exame dos questionários aplicados às empresas. Sua apresentação se fará por temas: características da amostra e de seu ambiente econômico; organização e o desempenho interno das empresas; mercados de atuação, relações com o ambiente empresarial e institucional local; principais desafios empresariais e a importância do local para superá-los. O interesse principal é revelar as diferenças e semelhanças de desempenho entre as 4 CPLs estudadas e enfatizar, na terceira seção, se essas diferenças e semelhanças estão ou não relacionadas com o fato de existirem ou não projetos de apoio. É importante ressaltar ainda que os autores estão conscientes de que esta é uma simplificação analítica grosseira, devido às muitas outras dimensões capazes de afetar o desempenho empresarial. Por exemplo, a dinâmica diferenciada dos setores analisados em cada sítio, certamente influencia sobremaneira o resultado. Neste momento, entretanto, esta simplificação só se justifica por ser uma apresentação resumida dos resultados da pesquisa já apresentados nos capítulos anteriores.

Caracterização da amostra e do ambiente econômico

Como já explicado a amostra de empresas selecionadas foi feita de forma intencional, orientada por pesquisa exploratória prévia realizada em cada um dos municípios sobre os principais desafios apresentados para o desenvolvimento local. Foram entrevistadas ao todo nos quatro sítios 500 empresas pertencentes aos setores econômicos mais relacionados com os projetos de apoio locais e com um certo peso na história e vocação industrial regional ou,

ao contrário, por serem emergentes e impulsionados exatamente pelas transformações econômicas pelas quais os municípios vêm passando. Destacam-se como os setores mais relevantes, em cada sítio selecionado, aqueles organizados no entorno da cadeia têxtil e de confecções em Nova Friburgo, cadeia petrolífera em Macaé, cadeia de atividades industriais e de serviços portuários em Itaguaí e cadeia agroalimentar em Campos.

Os dois *status* jurídicos mais frequentes são: a empresa limitada e a firma individual em Campos e em Nova Friburgo e firmas limitadas em Macaé e em Itaguaí. Registra-se também a presença de algumas empresas informais (14 empresas, todas do setor de confecções, localizadas em Nova Friburgo) que ainda não foram destacadas as diferenças entre estas e as empresas formais. O perfil observado quanto ao *status* jurídico é compatível com o tamanho das empresas entrevistadas, conforme a seguir.

O tamanho predominante das empresas entrevistadas, seja por faixa de faturamento, seja por número de empregados, é o micro e pequeno. Em Macaé, a cidade na qual o número de empresas micro e pequenas é menor, 64% delas apresentam um faturamento inferior a R\$ 1.200.000,00 e 76% tem até 49 empregados. Compatível com este resultado a maior parte das empresas entrevistadas em Campos, Itaguaí e Nova Friburgo possui como regime de tributação o Simples. Somente em Macaé este regime de tributação não é o adotado pela maior parte das empresas entrevistadas (39%). As empresas enquadradas no Simples pagam impostos variados entre 3 e 9,1%, conforme o faturamento, acrescidos da inclusão ou não do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), se for o caso.

A idade das empresas entrevistadas em Itaguaí, Macaé e Nova Friburgo indica que mais de 70% das mesmas possui mais de cinco anos de existência, mostrando uma situação de grande estabilidade quanto à sobrevivência das mesmas, pois, segundo a literatura, empresas com mais de quatro anos são consideradas estáveis, enquanto que aquelas com menos de quatro anos têm 80% de chance de falirem. Em Campos elas são um pouco mais jovens, registrando-se apenas 65% das empresas entrevistadas com mais de cinco anos de idade.

Além da maior parte das empresas apresentar uma idade maior do que cinco anos em três dos quatro sítios, a maior parte delas está fortemente enraizada no local em todos os sítios pesquisados. Quanto ao índice de antiguidade dos equipamentos, percebe-se que ele é mais recente em Itaguaí e em Nova Friburgo (mais de 60% dos equipamentos têm menos de cinco anos de idade) e mais antigo em Campos e em Macaé (menos de 40% dos equipamentos têm menos de cinco anos de idade). Considerando-se ainda que, em geral, nos quatro municípios pesquisados, as cadeias produtivas mais importantes não são cadeias em que o ciclo de vida do produ-

to é muito curto, muito antes pelo contrário, percebe-se que a infra-estrutura produtiva realmente é atualizada, mesmo nos sítios em que o índice de antiguidade se mostrou maior.

Perfil dos dirigentes

Entre as características do perfil socioeconômico dos dirigentes (empresários ou gerentes entrevistados), em Campos, Itaguaí e Macaé, destaca-se o gênero masculino (em média mais de 80% dos entrevistados são do sexo masculino). Apenas Nova Friburgo encontra-se abaixo desta média – 57% sendo do sexo masculino – apesar de a maioria ainda pertencer ao gênero masculino. Este resultado pode ser explicado pela predominância do setor de confecções em Nova Friburgo que ainda é fortemente um negócio feminino, ainda que, cada vez mais, os homens venham se interessando por ele.

Uma outra característica é que mais de 90% dos entrevistados situam-se na faixa de idade entre 21 e 59 anos, sendo que em Campos, Itaguaí e Nova Friburgo observa-se uma maior frequência entre aqueles com idade entre 40 e 59 anos. Em Macaé, entretanto, a maior frequência está na faixa inferior, entre 21 e 39 anos, indicando um perfil mais jovem do empresário nesta região. Quanto à escolaridade, a maior frequência observada está entre aqueles que possuem até o nível superior em Macaé e em Nova Friburgo. Em Campos, seguido de Itaguaí, a escolaridade mais freqüente é bastante inferior. Para a primeira cidade é o primeiro grau e para a segunda o segundo grau técnico.

O tempo de atividade que o gerente exerce na empresa, em sua maioria, é inferior a 10 anos para Itaguaí (80%), Macaé (70%) e Nova Friburgo (65%); somente em Campos os empresários exercem essa atividade há mais tempo: 60% dos entrevistados está na atividade há mais de 11 anos. O principal modo de capacitação e treinamento é realizado na própria empresa em Itaguaí e em Nova Friburgo (> 60%); em Campos essa também é a modalidade predominante de treinamento, porém, apenas para 46% das empresas entrevistadas; Macaé é o único sítio no qual a forma mais freqüente de treinamento dos gerentes não é a própria empresa. Em três dos quatro sítios estudados, as atividades anteriores dos entrevistados são predominantemente semelhantes (> 62%) as atuais. Entretanto, em Nova Friburgo 53% exerciam atividades bastante diferentes das atuais.

A empresa e o seu ambiente econômico

A maior parte das empresas entrevistadas em Itaguaí (70%) e em Nova Friburgo (51%) não sofreu mudanças na última década; já em Campos e em Macaé as mudanças foram sentidas por um maior número das empresas entrevistadas (59% e 65% respectivamente). As principais áreas onde as

empresas perceberam mudanças foram em produtos e clientes, que se apresentaram importantes para os quatro sítios. A organização interna foi uma área de mudança importante somente para Macaé e para Nova Friburgo. A área de processos de produção se mostrou importante para Campos e Itaguaí. Somente em Itaguaí as empresas entrevistadas destacaram o contexto macro como relevante para explicar as causas da mudança. Nos demais sítios, os entrevistados imputaram as mudanças principalmente aos fatores internos à própria empresa ou ao setor/cadeia produtiva ao qual ela está ligada.

A principal forma de adequação à abertura econômica, apontada nos quatro sítios, foi a introdução de mudanças nos equipamentos/processos produtivos. A redução do emprego foi também desconsiderada nos quatro sítios como forma de se adequar à abertura econômica. As principais reações ao investimento direto externo foram, em Nova Friburgo, a busca de estruturas de fomento (23%) e, nos demais sítios, a concentração nas competências essenciais.

Considerando-se as evoluções observadas nos últimos três anos no faturamento ou volume de produção, emprego e salários dos empregados, observa-se que em Macaé e Nova Friburgo, a maior parte das empresas entrevistadas indicou desempenho crescente para as três variáveis, sendo a evolução do emprego a menos importante em Nova Friburgo e a evolução dos salários em Macaé. Já para Itaguaí e Campos o cenário é bem menos favorável: a evolução destas variáveis é estável ou decrescente.

Em Campos, Itaguaí e Nova Friburgo, as principais fontes de evolução dos empregos são fatores internos às empresas e aspectos relacionados ao setor. Simetricamente, as fontes sem importância são o contexto internacional, os projetos de apoio, o contexto local e o contexto macro, com ordem de frequência variada dessas fontes de evolução entre os sítios. A única exceção é para Macaé que destacou, como nos demais sítios, os fatores internos como um dos principais determinantes da evolução dos empregos, mas também o contexto local como fonte de evolução do emprego. Este resultado indica que as causas de mudança do emprego estão provavelmente mais relacionadas com variáveis micro setoriais e territoriais, como é o caso da organização interna das empresas, do setor de atividade e do contexto local, do que com variáveis macro e internacionais. Este resultado já era esperado conforme indicado nas principais hipóteses.

As fontes que influenciam mais fortemente a evolução dos salários também estão relacionadas aos fatores internos à empresa e aos setores produtivos em Campos e em Nova Friburgo. Entretanto, em Itaguaí aparece também o contexto macro e em Macaé as fontes são distintas: estão relacionadas ao contexto local e ao contexto macro. A fonte menos importante em todos os sítios é o contexto internacional.

Organização e desempenho interno das empresas

As funções especializadas estão presentes em um pouco mais de 50% das empresas entrevistadas em Nova Friburgo (55%) e em Itaguaí (53%). Nos demais sítios temos: 34% em Campos e 45% em Macaé. Este resultado varia bastante conforme os setores considerados para análise em cada sítio.

Entre as empresas que possuem funções especializadas destacam-se as funções clássicas tais como produção, compras, vendas e contabilidade entre as mais importantes. Este resultado mostra que ainda existe muito espaço para a transformação empresarial e, mais ainda, que as funções mais importante no novo paradigma industrial (controle técnico, marketing, P&D e recursos humanos) são praticadas pelas empresas locais muito timidamente. Somente em Itaguaí as empresas apontaram o controle técnico como uma função especializada a ser destacada.

O resultado observado é um pouco melhor no que diz respeito ao uso de instrumentos de gestão empresarial em todos os sítios. Entre os instrumentos mais utilizados, destacam-se custos, gestão de caixa e estoque. Observa-se que esses instrumentos utilizados com mais intensidade são clássicos. Os instrumentos de gestão empresarial tais como associações com marcas estabelecidas e desenvolvimentos de marcas, sistemas de qualidade/ISO e *just-in-time*, bastante importantes como elementos de diferenciação de empresas, são utilizados com menor intensidade na maior parte dos sítios.

A principal ferramenta de gestão é a conta bancária: mais de 77% das empresas respondentes afirmaram utilizá-la. As ferramentas contábeis são desconhecidas de um quarto ou mais das empresas entrevistadas, respectivamente, em Nova Friburgo e em Campos, o que representa uma porção bastante grande entre as empresas entrevistadas. A maior parte das empresas não realiza nenhum tipo de auditoria. O regime tributário predominante nas empresas e o seu *status* jurídico principal são variáveis importantes para explicar, em parte, este resultado. A ausência de profissionalismo, na maioria das empresas familiares, explica provavelmente a outra parte.

Uso de tecnologias de informação e de gestão

Entre as 500 empresas entrevistadas, em geral, o uso de computadores é mais intenso do que o uso de *internet*. Em Itaguaí e Nova Friburgo as intensidades de uso de ambos os instrumentos são próximas e superior a 70% das empresas entrevistadas. Em Macaé esta percentagem sobe para mais de 90% e em Campos cai vertiginosamente para menos de 35%. O resultado sobre o uso otimizado dos computadores com a instalação de sistemas de rede já não foi tão positivo em todos os sítios pesquisados. Estes resultados mostram que, apesar

do uso dos novos instrumentos ser bem difundido, eles ainda não são utilizados para redes internas e externas de empresas.

Financiamento e investimento das empresas

Os recursos próprios são as fontes mais importantes de financiamento tanto para o capital de giro, quanto para o capital fixo ou de investimento, ambos tendo sido indicados por mais de 80% das empresas entrevistadas em Campos, Macaé e Nova Friburgo. Somente em Itaguaí o grau de importância dos recursos próprios se mostrou menos importante (60% e 56% respectivamente para capital de giro e investimentos). Ressalte-se ainda a não importância das fontes de financiamento internacionais entre as empresas pesquisadas nos quatro sítios.

As principais áreas de investimento, desde 1999, são a diversificação do produto/serviço em Nova Friburgo (77% das 105 empresas entrevistadas), a atualização tecnológica em Campos (56% das 145 empresas entrevistadas), o treinamento de pessoal em Itaguaí (55% das 100 empresas entrevistadas) e em Macaé (42% das 150 empresas entrevistadas). Em todos os sítios um dos dois fatores muito importantes como geradores desse investimento foi relacionado a fatores internos. O outro fator muito importante é o setor de atividade em Campos, Itaguaí e Nova Friburgo, mostrando mais uma vez a preponderância dos fatores micro na explicação dos fenômenos de desenvolvimento local. Em Macaé, as empresas elegeram como o outro fator, o contexto local.

Capacitação profissional

O nível de escolaridade dos empregados, com até o nível superior, é registrado apenas para até 24% dos empregados. Com exceção de Macaé, o maior contingente de empregados possui apenas o primeiro grau. Esse nível de qualificação é crescente para a maioria das empresas em Macaé e em Nova Friburgo (55% e 52%) e estável para Campos e Itaguaí (59% e 58%). Entretanto, os entrevistados apontaram que a maior parte dos empregados precisam de capacitação adicional, sendo que o tipo desta qualificação é mais técnica do que formal em Itaguaí, Macaé e Nova Friburgo; somente em Campos o tipo de qualificação adicional refere-se à necessidade de mais educação formal.

Mais de um terço das empresas entrevistadas em Macaé (33%) e Nova Friburgo (39%) não realiza atividades de treinamento e este percentual ainda é maior em Campos (55%) e em Itaguaí (50%). Em cerca de mais de um terço das empresas entrevistadas nenhum empregado está envolvido com treinamento, seja em Campos, Macaé ou Nova Friburgo. Esta situação só é sem significado em Itaguaí. Em Campos, Itaguaí e Nova Friburgo

menos de um quarto das empresas entrevistadas tinha menos de 24% da força de trabalho em treinamento. Esses dados confirmam que as atividades de treinamento não são uma prioridade entre as empresas entrevistadas. De fato, apenas em Macaé registrou-se um terço das empresas com mais de 50% da força de trabalho empregada em treinamento. Somente em Campos o principal local de treinamento apontado não é a empresa para mais de 50% das empresas entrevistadas (40%).

Inovação

Entre as empresas entrevistadas, em Itaguaí e Nova Friburgo cerca de 50% indicou que realiza algum esforço de pesquisa e aprendizado, caindo esse percentual para cerca de 40% em Campos e Macaé. As principais formas de aquisição de conhecimento para as empresas localizadas em Nova Friburgo, Itaguaí e Macaé são por meio da produção e externamente, denotando formas tradicionais, não planejadas e não especializadas de introdução de inovações. A aquisição de conhecimentos mediante a produção é conhecida na literatura como *learning by doing*. Surpreendentemente Campos mostra uma certa importância na aquisição de conhecimentos a partir dos laboratórios, além da atividade de aprendizado pela produção.

As fontes de informações mais importantes são compatíveis com o padrão acima explicitado para a totalidade dos sítios: cerca de mais de dois terços das empresas utiliza como principal fonte de informação a experiência anterior, troca entre empresas e sugestões dos trabalhadores para citar as três mais importantes fontes de informação. Simetricamente e confirmando o padrão anterior, quase 90% das empresas consideram sem importância as patentes como fonte de informação, as universidades e os centros de pesquisa, as consultorias e o departamento de P&D, todas fontes extremamente especializadas e, portanto, mais passíveis de planejamento das atividades de pesquisa e aprendizado em uma empresa. É importante notar também que as duas fontes externas de aquisição de informações mais importantes (universidades/centros de pesquisa e consultorias) não são quase utilizadas pelas empresas entrevistadas.

A forma mais importante de incorporação tecnológica é a aquisição de máquinas para todos os sítios, resultado esse que denota simples incorporação de tecnologia de ativos físicos (*embodied technology*). Este tipo de tecnologia – máquinas e equipamentos – é mais compatível com o padrão de inovações da primeira revolução industrial, e as indústrias mais importantes nesse padrão, tais como as indústrias têxtil e metal mecânica. Cada vez mais as inovações tem se tornado intensivas em conhecimento e informação, que parecem não ser as formas mais presentes na amostra entrevistada. Entretanto, é bom lembrar que este também é o padrão de inova-

ção típico apresentado para as empresas atuando no Brasil pelo IBGE por meio da Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec, 2000). Outras formas importantes de incorporação de tecnologia para o conjunto das empresas entrevistadas nos quatro sítios foram cooperação com clientes e cooperação com fornecedores de equipamentos. É importante mencionar, também, que a forma considerada menos importante em todos os sítios de incorporação de tecnologia foi a forma via licenciamento ou *joint venture*.

Apesar deste perfil não tão inovador, apresentado pelas empresas da amostra, elas estão perfeitamente conscientes da importância que a inovação assume no padrão de concorrência atual: mais de 90% delas atribuem à inovação um papel importante no diferencial competitivo.

O mercado das empresas

Comercialização

Entre as 500 empresas entrevistadas destaca-se como principal canal de comercialização as encomendas; as lojas próprias são importantes em Campos, Itaguaí e Macaé, sendo que apenas em Nova Friburgo os atacadistas são mais importantes do que as lojas próprias. Este resultado sugere que a atividade econômica local, nos quatro sítios, é mais “comprada” do que “vendida”, apontando uma fragilidade competitiva na comercialização, por falta de poder de controle dos principais canais. As ligações externas das aglomerações para escoamento da produção são um ponto bastante importante no desempenho virtuoso das mesmas.

Somente em Nova Friburgo o número de empresas pesquisadas que realizaram pesquisas sobre os clientes representam mais da metade da amostra. Entretanto, estas pesquisas são realizadas internamente pelas próprias empresas. Ora, esta resposta reforça a dificuldade apresentada anteriormente, mostrando que as empresas acabam por se satisfazer com os clientes que já possuem, que por serem de pouca exigência, não as impulsionam a ser fortemente inovadoras, como visto na subseção anterior.

Concorrência

A maior parte das empresas entrevistadas localiza-se no fim da cadeia produtiva em Campos e em Nova Friburgo e no meio da cadeia produtiva em Itaguaí e Macaé. Os fatores apontados pela maioria das empresas entrevistadas como base de competitividade mais importante foi qualidade do produto, nos quatro sítios pesquisados. Os demais fatores de competitividade importantes são atendimento, prazo de entrega, regularidade do produto e, finalmente, o preço do produto, variando de intensidade entre os sítios pesquisados. Esse resultado indica mais uma vez que a inovação não é de fato a base da competitividade, apesar dos empresários estarem

conscientes de sua importância como diferencial competitivo, como dito anteriormente, na prática os clientes não exigem inovações, tornando-se viável economicamente produzir produtos não inovadores.

A localização dos principais concorrentes está no próprio município de Campos e de Nova Friburgo. Esse resultado indica uma baixa predisposição à cooperação entre as empresas entrevistadas, nessas duas localidades, pois concorrem no mercado final com empresas do mesmo território. Para Itaguaí, as empresas responderam que os principais concorrentes encontram-se localizados no Rio-capital. Para Macaé, o ponto de localização mais importante de clientes é em outro lugar do Brasil. Em todos os sítios pesquisados os concorrentes no exterior apareceram como sem importância.

A maior parte das empresas entrevistadas interage com os seus concorrentes, porém menos de 12% dessas interações é considerada de muito boa qualidade. Este ponto também pode ser avaliado como uma fragilidade: as empresas locais, em vez de considerarem a concorrência externa e se unirem para combatê-la, combatem os empresários de sua própria localidade.

Geografia das transações

A procedência dos equipamentos é principalmente de fora dos municípios, com exceção para Campos. As matérias-primas vêm principalmente do próprio Município, em Campos, e de outro lugar do Brasil em Nova Friburgo e Macaé. Em Itaguaí e em menor grau em Macaé a procedência do Rio-capital é também relevante. Algumas poucas empresas localizadas em Itaguaí e em Nova Friburgo importam uma pequena parte de sua matéria-prima e somente para Nova Friburgo parece ser significativa a importação de equipamentos. A evolução da procedência tanto dos equipamentos quanto das matérias-primas mostrou-se estável nos quatro sítios.

As vendas se destinam, principalmente, para os próprios municípios em todos os sítios pesquisados. Para o município de Nova Friburgo as vendas realizadas em outros lugares do Brasil também é importante e para Itaguaí deve-se acrescentar também o Rio-capital como relevante. As vendas externas são insignificantes para três dos municípios pesquisados, tendo uma pequena importância estatística no município de Nova Friburgo. O padrão observado em relação aos destinos das vendas nos quatro sítios mostrou-se preponderantemente estável.

Relações com o ambiente empresarial e institucional

Cooperação e parcerias

A maior parte das empresas entrevistadas nos quatro sítios não estabelece cooperação com outras empresas (73% em Campos e em Nova Friburgo, 87% em Itaguaí e 91% em Macaé). O tipo de cooperação mais experimen-

do é o consórcio de exportação em Nova Friburgo, central de vendas em Campos e o consórcio de desenvolvimento tecnológico em Itaguaí. Para Macaé não foi possível precisar o tipo mais frequente.

Esse cenário de baixa cooperação entre as empresas locais parece sombrio, pois a maioria das empresas não possuem massa crítica para competirem em mercados cada vez maiores, mais exigentes, e complexos. Além disso, tem se observado de uma maneira geral (ver exemplos dos distritos industriais italianos) que a forma das MPEs enfrentarem esses tipos de desafio tem sido, cada vez mais, a cooperação. Isto implica em um modelo descentralizado de tomada de decisão, uma maior transparência na organização e proteção de direitos dos sócios que participam da cooperação. Mediante a cooperação pode-se compartilhar custos de desenvolvimento, adotar padrões e até uma imagem única subordinando, em troca do ganho de escala, uma perda de autonomia relativa no processo de tomada de decisão.

Entretanto, nos sítios pesquisados, os tipos de relações estabelecidos com o meio empresarial privilegiados são as trocas de informações e a melhoria dos insumos, produtos e processos entre empresas. Essas relações são principalmente estabelecidas com as empresas-clientes e as fornecedoras. Os demais tipos de relações foram considerados irrelevantes. Com as empresas concorrentes, como já havia sido observado anteriormente, as relações de cooperação são baixas também nos quatro sítios pesquisados. Em outras palavras, as motivações para cooperação destacadas são as relações verticais, impulsionadas por razões técnico-econômicas, e não as relações horizontais, que dependem de uma maior compreensão das empresas da importância das alianças estratégicas no novo paradigma de concorrência.

A existência de empresas parceiras entre as empresas entrevistadas é mais significativa em Macaé e em Nova Friburgo (26% e 24%), seguidos de Itaguaí (17%) e Campos (12%). A avaliação dessas parcerias, entretanto, é mais positiva do que negativa em três dos sítios. Em Macaé onde elas são mais intensas o grau de dificuldade apontado foi maior. As parcerias que apresentam melhores resultados, salvo em Itaguaí, são as parcerias comerciais.

Terceirização/subcontratação

Os serviços menos terceirizados pelas empresas entrevistadas são a limpeza, a assessoria de imprensa, o *design* e as consultorias em todos os sítios pesquisados. Os dois primeiros tipos de serviços, entretanto, têm sido muito terceirizados nas empresas, em geral, com a nova tendência de se reduzir as funções não especializadas, o que, contrariamente, não parece ser o caso das

empresas entrevistadas. O fato de os dois últimos tipos de serviço – consultoria e *design* – serem pouco utilizados pelas empresas entrevistadas indica que essas empresas têm se mantido mais verticalizadas do que a maioria das empresas, apesar da preponderância de empresas de porte micro e pequeno nos locais. Os serviços mais terceirizados nos quatro sítios são a contabilidade em todos os sítios, como já era de se esperar; a assistência jurídica em Campos, Itaguaí e Macaé e a entrega de mercadorias, em todos os sítios, ocupam o segundo lugar entre os serviços frequentemente terceirizados.

Menos de um terço das empresas entrevistadas subcontrata outras empresas para realizar parte de suas tarefas. A fase mais freqüente da subcontratação ocorre no meio do processo em Campos, Nova Friburgo e Macaé. Apenas em Itaguaí ela se apresenta mais freqüente no início da cadeia produtiva. O motivo principal da subcontratação é o custo mais em conta para as empresas localizadas em Itaguaí e Nova Friburgo e a especialização para aquelas localizadas em Campos e em Macaé. A maior parte das empresas que subcontrata em Campos e em Nova Friburgo costuma usar um tipo de contrato informal; e em Itaguaí e em Macaé um contrato formal.

A subcontratada localiza-se principalmente no próprio Município e a qualidade apresentada por essa empresa é na maioria dos casos analisados igual a da contratante. Em três dos sítios pesquisados o tamanho da subcontratada é inferior ao da contratante, excetuando-se o município de Campos onde as subcontratadas apresentam um tamanho igual ao da contratante.

Enfim, as empresas entrevistadas ainda estão engatinhando na parceria, cooperação e subcontratação entre elas. É importante destacar que as principais cooperações se estabelecem verticalmente – isto é, com as empresas fornecedoras e as clientes – e não horizontalmente, no mesmo mercado, a exceção do consórcio de exportação no setor de confecções, em Nova Friburgo. A principal hipótese para explicar-se esse padrão de cooperação deve ser a falta de complementaridade na divisão do trabalho entre as empresas locais de um mesmo setor. Todas realizam praticamente as mesmas funções – apresentam-se fortemente verticalizadas – e o grau de especialização entre as empresas é muito pequeno.

Adesão institucional

Considerando-se a participação nos órgãos profissionais, percebe-se que cerca de 40% das empresas entrevistadas não pertence a qualquer órgão profissional. Entre as empresas que participam de pelo menos um órgão profissional, observa-se que o Município destaca-se como a localidade mais importante em três dos sítios. Itaguaí apresenta-se como a exceção, na medida em que as empresas ali localizadas participam mais de órgãos profissionais

relacionados ao Estado. Este resultado é compatível com o fato de Campos, Macaé e Nova Friburgo serem os municípios-sede de suas regiões e Itaguaí ser um município-satélite da cidade do Rio de Janeiro.

O julgamento sobre os serviços oficiais oferecidos às empresas e sobre as associações profissionais não foi respondido por uma percentagem próxima de 40% das empresas entrevistadas em todos os sítios. Essas empresas preferiram se omitir a realizarem uma avaliação. Entre as empresas que realizaram a avaliação sobre os serviços oficiais e sobre as associações profissionais, as opiniões favoráveis superaram as desfavoráveis.

Já o julgamento das empresas entrevistadas sobre a legislação, em termos gerais, foi mais negativo do que positivo. Entre as áreas em que a opinião da maioria das empresas entrevistadas apontou uma avaliação negativa (ruim/regular), estão a área tributária fiscal, a área trabalhista e a área administrativa (53%). Esse padrão de resposta mostra que as associações profissionais foram melhor avaliadas entre as empresas respondentes, apesar da baixa adesão das empresas a essas associações. É um fato bem conhecido que a legislação prejudica sobremaneira as empresas pequenas e médias, tamanho de empresas predominante entre as entrevistadas, mostrando que ainda há muito espaço para a introdução de melhorias nessa área.

Menos de 20% das empresas entrevistadas em todos os sítios mantém relações com as entidades de ensino e pesquisa. O padrão mais frequente entre as poucas empresas que estabelecem relações com as entidades de ensino e pesquisa é a troca de informações seguida de realização de ensaios e treinamento de funcionários. Uma hipótese para esse padrão de relacionamento pode ser a de que, apesar das entidades de ensino e pesquisa locais serem principalmente privadas,¹ elas ainda não ofertam serviços à comunidade empresarial local, restringindo-se à sua função clássica de ensino universitário superior. Não há oferta abundante de cursos de reciclagem e de serviços técnicos especializados e as atividades de pesquisa se restringem a serviços técnicos (troca de informações e realização de ensaios). Entre as poucas empresas que responderam sobre a qualidade das relações com as entidades de ensino e pesquisa, a qualidade foi considerada boa/muito boa.

Quanto aos demais serviços técnicos especializados existentes na região, os mais utilizados são os do Senai, seguidos do Sebrae e dos Sindicatos nos três dos sítios pesquisados, porém em ordem hierárquica de importância distinta. A avaliação sobre a qualidade destes serviços é boa/muito boa para cerca de 50% das empresas entrevistadas nos quatro sítios e o seu tamanho é inferior ao da contratante (73%).

Desafios empresariais

Os maiores desafios empresariais apresentados pelas empresas entrevistadas foram carga tributária elevada e burocracia em todos os sítios pesquisados; falta de capital para investimento e taxa de juros elevadas. As dificuldades com menor importância ficam por conta da qualidade do produto ou do serviço, localização, gestão da empresa e instalações.

Apesar da maior parte das empresas dos municípios estudados ser de micro e pequeno porte, elas não consideram que o tamanho modesto seja um desafio empresarial. Entre as empresas respondentes, apenas cerca de 30% respondeu positivamente a esta questão entre todos os sítios pesquisados.

No conjunto da amostra, a maior parte dos entrevistados em todos os sítios considera que as perspectivas de crescimento serão crescentes nos próximos três anos (os questionários foram aplicados entre setembro de 2002 e julho de 2003). As áreas na qual os investimentos são previstos nos próximos cinco anos não indicam a implantação de uma nova fábrica como uma opção importante em nenhum dos sítios pesquisados, apesar de suas expectativas favoráveis em relação ao crescimento nos próximos três anos. Outras áreas foram privilegiadas para acolherem os investimentos. Entre as mais importantes destacam-se qualidade, melhoria no produto, comercialização, capacitação, treinamento. Em geral, as intenções de investimentos apontadas como as mais relevantes são mais coerentes com o acirramento da concorrência do que com a hipótese de crescimento propriamente dito. O que poderia levar a concluir que a perspectiva muito favorável de crescimento, acima registrada, não corresponde à realidade das intenções de investimento aqui analisadas.

Todavia esse não é o resultado apresentado em relação à perspectiva de atuação nos próximos 3/5 anos, onde a maior parte das empresas entrevistadas confirma o otimismo anterior dizendo que irá aumentar a atividade atual, aumentar a mão-de-obra empregada, aumentar suas preocupações com a organização da empresa e aumentar a capacitação em todos os quatro sítios. Finalmente, quando perguntados sobre as perspectivas de financiamento desses investimentos nos próximos anos, mais de 60% dos entrevistados respondeu que iria financiá-los com os seus próprios recursos, por meio de poupança. Essa resposta é coerente com uma das principais dificuldades dos empresários que é o acesso ao financiamento e indica uma baixa expectativa de mudança em relação a este quesito. Pode também estar refletindo a cultura fortemente arraigada em todos os sítios do pequeno empreendedor, que conforme visto acima, não considera o porte modesto de sua empresa como um desafio empresarial, valorizando a sua poupança para crescer modestamente, sem maiores ambições.

Importância do local no desempenho das empresas

Vários autores famosos, que estudam o desempenho competitivo das empresas, tais como Michael Porter (1999) e Pierre Veltz (2000), apontam os aglomerados de empresas como um dos mais importantes fatores de competitividade das unidades econômicas, acrescentando aos fatores relativos à importância da cooperação entre as empresas, como forma de superar a concorrência desenfreada, outros fatores objetivos que estimulam as empresas a se aglomerarem.

Entre os municípios da amostra estudada constata-se uma relação entre a proximidade espacial das empresas, de um lado, e a especialização setorial mais ou menos avançada de outro lado, com o crescimento econômico diferenciado. Essas tendências são confirmadas pelas últimas informações sobre a economia fluminense, ratificando a hipótese da importância dos aglomerados de empresas para o desempenho econômico dos municípios estudados. Com efeito, 60% das concentrações de atividades econômicas identificadas recentemente no estado do Rio de Janeiro e denominadas APLs (Britto, 2004) pertencem aos municípios da metade superior das localidades cujos PIBs locais cresceram de maneira significativa entre 1996 e 2000. Apenas 19% destas concentrações enfrentaram uma evolução negativa do PIB, no mesmo período, enquanto no total dos municípios fluminenses 30% figuram nesta faixa (Cide, 2003). Assim se a aglomeração e a cooperação entre as empresas não podem garantir automaticamente e no longo prazo resultados positivos, pelo menos estas dimensões do posicionamento e do funcionamento das empresas proporcionam uma base sustentável de expansão ou uma rede mínima de proteção contra certas crises.

A participação das empresas entrevistadas nas associações locais é mais expressiva em Nova Friburgo, destacando-se as instituições de caridade (31% das empresas entrevistadas), religiosas (30%) e esportivas (27%) e menos expressiva em Macaé (inferior a 10% das empresas entrevistadas naquele sítio).

A vantagem de localização destacada como uma das três mais importantes vantagens em todos os sítios está na existência de infra-estrutura física. Outras são facilidade de comunicação e transporte, proximidade com os consumidores e disponibilidade de mão-de-obra, variando a intensidade de importância em cada sítio.

Por outro lado, os entrevistados elegeram como os três principais fatores que eles não consideram uma vantagem locacional, em todos os sítios pesquisados, os incentivos fiscais, os programas governamentais e as universidades locais; a existência dos dois primeiros fatores ou a proximidade do terceiro não se constituem em um fator de vantagem locacional.

O percentual de entrevistados que pretende se mudar é maior em Nova Friburgo e menor em Macaé (22% contra 5%). Em Campos e Itaguaí o percentual de empresas que quer se mudar está em torno de 10%.

Quanto à utilização da infra-estrutura regional disponível nas instituições locais ela é mais intensa em Nova Friburgo e em Macaé; nas universidades ela é mais intensa em Campos e em Itaguaí, destaca-se a consultoria. A maior parte das empresas entrevistadas em Campos, Macaé e Nova Friburgo avaliaram a infra-estrutura regional como boa/muito boa. Apenas em Itaguaí a esmagadora maioria a avaliou como ruim/regular. As expectativas que se destacaram, entretanto, foram cursos de capacitação, serviços de desenvolvimento para empresas, participação em eventos e feiras de negócios e divulgação de marcas regionais.

As relações com os municípios foram avaliadas por cerca de 50% das empresas respondentes como boa e as relações com os serviços federais apenas como média em Nova Friburgo e em Itaguaí e boa em Campos e em Macaé. A maioria dos entrevistados (60%), todavia, considera que estas relações podem ser melhoradas.

A ação, os resultados e os efeitos dos projetos de apoio

Nesta seção são apresentados, de forma comparada entre os quatro sítios, os principais resultados da análise dos dados obtidos por meio das entrevistas junto aos empresários sobre o grau de conhecimento e informações acerca dos projetos de apoio (PA) bem como as suas principais expectativas em relação a eles. A seguir, compara-se as diferenças de desempenho entre as empresas apoiadas e não-apoiadas entre os quatro sítios como resultado da ação dos PA.

As interações empresários-programas de apoio

Em Macaé e em Nova Friburgo, os dirigentes entrevistados têm mais informações sobre os PA, pelo menos ouviram falar da existência deste tipo de projetos e de seus principais órgãos executores. Em Itaguaí e Campos, o grau de conhecimento dos entrevistados é bastante inferior.

O número de empresas apoiadas é muito pequeno em todos os sítios estudados. Em geral, apenas cerca de 19% das 500 empresas entrevistadas, resultado bastante fraco em função dos PA numerosos atuando em todos os municípios. Em Nova Friburgo, onde eles são mais numerosos, envolvem apenas 31% das empresas entrevistadas. Na verdade, fora das palestras, muitas vezes oferecidas aos empresários e que são bastante procuradas por eles, é cada vez menor o número de dirigentes que participam de um projeto de apoio. Os fatores explicativos são vários, incluindo, por exemplo, o custo da contribuição empresarial, a ausência prejudicial dos escritórios e lojas do

pessoal que participa dos treinamentos exteriores, a ausência de consciência dos proprietários sobre a necessidade de melhorar a capacitação e a qualificação deles e dos empregados – apesar do reconhecimento geral e retórico, como já visto, de uma boa formação ser indispensável na melhoria da produtividade – e o fato de a inovação ser um fator fundamental na competitividade das empresas, até mesmo entre as pequenas e médias.

Das 93 empresas beneficiárias de apoios, nos quatro sítios pesquisados, 66% tomaram a iniciativa do apoio e só cinco empresas identificaram os PA como a origem do relacionamento. Isso parece ser um resultado bastante lógico, decorrente do funcionamento dos PA que, em geral, esperam atender os clientes potenciais, sem fazer esforços específicos de divulgação, além dos anúncios gerais publicados na imprensa. Não existe um estimativa específica das empresas que poderiam ser beneficiárias de apoios. Somente em Nova Friburgo é que as instituições executoras se mostraram mais ativas do que as empresas na iniciativa do apoio.

Na maioria dos casos os apoios obtidos são do tipo misto: ao mesmo tempo financeiro, técnico e de capacitação. O apoio financeiro deve ser entendido aqui como a parte do valor do apoio não cobrado às empresas. Em Macaé, as contrapartidas do apoio exigidas representam 50% do valor. Em Nova Friburgo, a contribuição é parcial em mais de dois terços dos casos. Nos demais sítios, estas contrapartidas não foram identificadas.

Entre as empresas apoiadas em Itaguaí, Macaé e Nova Friburgo, 33 dirigentes acreditam que os PA se preocuparam com os resultados obtidos na evolução da empresa. Em Campos não foi possível precisar. De uma forma geral, os efeitos desses apoios são avaliados bastante negativamente pelos dirigentes, salvo na melhoria da capacitação de pessoal, e no aperfeiçoamento de produtos e processos em Nova Friburgo e Campos, bem como no controle de qualidade em Macaé. Os demais efeitos mencionados são difusos, tais como aumento do emprego e do volume de faturamento ou do financiamento e não específicos, ou diretamente relacionados aos apoios recebidos.

Parece confirmada a relativa ausência ou escassa importância dos apoios obtidos pelas PMEs mediante a adesão aos PA. Em geral constatamos que os empresários reconhecem poucos méritos dos PA sobre a evolução dos estabelecimentos e dos negócios. Deve-se, entretanto, lembrar mais uma vez que a expectativa negativa do pequeno número de empresas apoiadas pode ter efeitos deletérios sobre a baixa aderência das empresas aos PA. Apesar da cooperação interfirmas ser pouco corrente, é provável que as informações negativas sobre os resultados dos PA se espalhem na classe empresarial, acrescentando talvez até uma desconfiança entre os dirigentes em relação às ajudas externas e, desta forma, reforçando a perspectiva individualista desses mesmos empresários.

Este resultado é confirmado a partir dos resultados das entrevistas à medida que, entre os dirigentes apoiados, a maior parte acha que os efeitos não correspondem às suas expectativas iniciais. Assim podemos avançar com a mais importante conclusão, que a distância entre as PMEs e os PA poderia ser reduzida. Existe um claro espaço para isso.

Diferenças de desempenho entre empresas apoiadas e não apoiadas

Abaixo irá se comparar as empresas apoiadas e não apoiadas para destacar em que medida as semelhanças e as diferenças apontadas na seção anterior são características distintivas para o recebimento dos apoios ou explicam os diferenciais apresentados nos desempenhos destas empresas.

Do ponto de vista dos indicadores de tamanho, as empresas apoiadas pertencem nitidamente à categoria de tamanho superior. Seja no faturamento, no número de empregados, seja a respeito da qualidade das instalações (mais sólidas e confortáveis) ou ainda em termos das condições de ocupação do local profissional (em sua maioria no regime de propriedade própria): os resultados mostram permanentemente a vantagem obtida pelas empresas de tamanho maior, respeitadas as hierarquias de tamanho em cada sítio.

No que se refere ao setor de atividade, constatamos em primeiro lugar a tendência dos PA privilegiarem as empresas industriais e de serviços industriais – confecções em Nova Friburgo, indústria de alimentos em Campos, indústria do petróleo e serviços industriais em Macaé e indústria de transportes e atividades conexas em Itaguaí. Em termos de posição nas cadeias produtivas, as posições extremas (início e fim) são as mais favorecidas. Os PA parecem tomar mais em consideração as empresas mais antigas e aquelas que foram instaladas primeiro nos sítios de Macaé e de Nova Friburgo e as mais recentes e há menos tempo instaladas nos sítios de Campos e de Itaguaí. Talvez essas características sejam implicitamente o resultado da procura de garantias e de seriedade exigidas às empresas pelos PA como uma forma de contrapartida dos apoios recebidos.

Quanto às características do empresariado, tanto entre as empresas apoiadas, quanto entre as empresas não-apoiadas, destaca-se ligeiramente o gênero masculino. Entretanto, observa-se que as empresas dirigidas pelo gênero feminino obtêm uma taxa de apoio maior do que às dirigidas pelo gênero masculino. Entre as empresas apoiadas e não-apoiadas, observa-se claramente que entre as primeiras o nível de escolaridade dos gerentes é bem mais alto.

Do ponto de vista dos indicadores, que refletem a dinâmica das empresas e mostram tanto o comportamento dos empresários quanto o desem-

penho dos estabelecimentos, pode-se apontar as seguintes principais tendências observadas. Comparando-se o resultado das três variáveis – produção, emprego e salários dos empregados – entre as empresas apoiadas e não-apoiadas, observa-se o mesmo padrão de resposta: a maioria apontou evolução crescente das variáveis. Observa-se, entretanto, que a intensidade é ligeiramente superior para as empresas apoiadas, com exceção da variável emprego que apresenta um percentual 2 pontos superior de crescimento para as empresas não-apoiadas em Nova Friburgo.

Do que foi dito acima sobre a evolução do emprego em Nova Friburgo, pode-se concluir que ainda que nas empresas apoiadas esse tenha evoluído menos favoravelmente, isso não está relacionado aos projetos de apoio. De fato, observou-se que entre os fatores apontados para explicar a evolução dos empregos na maior parte das empresas entrevistadas, a influência dos projetos de apoio era irrelevante e que a evolução dos salários não estava relacionada com os mesmos.

Em todos os sítios as empresas apoiadas afirmaram ter investido claramente mais do que as outras nas áreas relacionadas no questionário.

A diferença entre as empresas apoiadas e não-apoiadas em Itaguaí, Macaé e Nova Friburgo que possuem funções especializadas é considerável (> 30 pontos percentuais) e indica que os apoios podem estar tendo alguma influência no grau de especialização das empresas. Também no quesito uso de instrumentos de gestão empresarial e de qualidade, nestes três sítios, as empresas apoiadas apresentam uma maior intensidade de uso com relação às empresas não-apoiadas. Campos figura como a exceção nestes três itens.

Notamos que, ao contrário das outras empresas, todas aquelas apoiadas realizam esforços de treinamento. Um traço particular das empresas apoiadas em Macaé e em Nova Friburgo é a de declarar uma necessidade maior na formação técnica do pessoal.

Comparando as empresas apoiadas e não-apoiadas no que diz respeito à inovação, percebe-se que entre as primeiras o esforço de pesquisa e aprendizado é maior nos sítios de Macaé e de Nova Friburgo. Nos sítios de Campos e de Itaguaí a situação se inverte. Entre as empresas entrevistadas nos sítios de Macaé e de Nova Friburgo, as que mais realizam pesquisa com os clientes são as empresas apoiadas.

Comparativamente as empresas apoiadas parecem mais inseridas no tecido econômico, mais integradas no processo de subcontratação – tanto a montante como a jusante – e desenvolvem mais relações de cooperação e de parceria interfirmas. Da mesma maneira elas usam mais as oportunidades ofertadas pelas infra-estruturas regionais e pelos serviços de apoio técnico. Elas participam mais freqüentemente dos órgãos profissionais. Estes resultados nos levam a destacar que os projetos de apoio têm um

importante papel a desempenhar no sentido de induzir a cooperação, principalmente horizontal, que não obedece a lógicas internas da divisão do trabalho entre as empresas. Esse é o caso de Nova Friburgo com o Projeto para exportação.

O percentual de empresas apoiadas que espera crescer é maior do que o percentual de empresas não apoiadas em Nova Friburgo e em Itaguaí. Em Macaé a única diferença entre os dois conjuntos de empresas é que as apoiadas não afastam uma hipótese de declínio. Essa cautela pode ser entendida facilmente na medida em que as empresas do setor do petróleo, bastante bem representadas nessa amostra, enfrentam mais do que as outras a instabilidade. Em Campos, ao contrário, as empresas não-apoiadas têm maiores perspectivas de crescimento.

Considerações finais sobre as empresas, as instituições e as relações entre elas

As empresas e os projetos de apoio

As quatro CPLs estudadas quando comparadas apresentam algumas diferenças entre elas, acima ressaltadas, mas, de uma forma geral, pode-se dizer que estão bastante distantes dos casos virtuosos de distritos industriais, considerados modelos alternativos de organização produtivas para que as PMEs enfrentem os desafios do mundo globalizado e da concorrência intensificada. Por um lado, as empresas entrevistadas apresentam padrões de organização interna bem inferiores aos das empresas ideais em várias áreas: quase ausência de funções especializadas; empresas fortemente verticalizadas apesar de apresentarem um tamanho bastante reduzido; difusão e uso das tecnologias de informação e comunicação muito limitados, reduzidos esforços de inovação e aprendizado, baixa capacidade de endividamento e acesso ao crédito; e reduzidos esforços de treinamento dos empregados. Da mesma forma, o mercado das empresas entrevistadas é principalmente interno e bem pouco controlado por elas, diferentemente das empresas localizadas nos distritos industriais do tipo italiano que destinam uma significativa parte de suas vendas para o mercado externo. Finalmente, destaca-se a ausência de cooperação entre as empresas e entre estas e as instituições, que parece ser a diferença mais marcante entre os sítios pesquisados e os distritos industriais italianos.

Por outro lado, a análise dos PA mostrou que ainda que estes tenham induzido uma melhoria do desempenho interno das empresas e induzido a cooperação entre elas, principalmente a horizontal, eles ainda atingem

uma população muito restrita, principalmente entre as menores empresas, e são vistos com uma certa desconfiança pelas empresas beneficiárias por terem várias vezes frustrado as suas expectativas em relação aos resultados esperados no desempenho econômico.

Para concluir podemos fazer ainda dois comentários. O primeiro deles é que todas as características que favorecem às empresas de maior tamanho, aos empresários com maior nível educacional e principalmente às atividades industriais e, enfim, às empresas que parecem mais abertas, mais estruturadas e mais dinâmicas não deveriam ser percebidas e analisadas separadamente. Na verdade as variáveis estão interrelacionadas e se reforçam de uma forma recíproca. Como exemplo, tomemos os dados de tamanho e de qualidade das instalações, ou das evoluções de faturamento e emprego favoráveis e de maior estruturação das empresas etc. Isso significa que a leitura dos resultados apresentados não deve ser feita de forma a isolar os dados, mas ser realizada a partir de um “pacote” de estatísticas interrelacionadas que permita traçar uma espécie de “retrato falado” do meio empresarial tendencialmente favorecido pelos PA. O segundo comentário se refere à passagem metodológica da descrição para a explicação. Notamos certas concentrações e certas tendências estatísticas bastante relevantes. Mas sabemos que a correlação não representa necessariamente causalidade. Fica vedado interpretar as características mais dinâmicas das empresas apoiadas como efeito simples, direto, mecânico das intervenções dos PA. Esse processo, bem mais complexo, foi captado mediante incursões exploratórias nos sítios que antecederam a aplicação dos questionários. A parte mais qualitativa das entrevistas aos empresários, as conversas livres e abertas com eles e também o estudo minucioso dos dados temporais, por meio das estatísticas secundárias, apresentados na primeira parte, sugerem um roteiro bastante diferente do que a transmissão imediata dos efeitos positivos dos apoios sobre o desempenho dos estabelecimentos.

Constata-se, assim, que as unidades econômicas mais proativas, mais estruturadas, mais abertas, enfim mais envolvidas numa trajetória crescente tendem a se aproximar dos PA e, mediante um efeito de retroalimentação, esses PA tendem a selecionar, mais facilmente essas unidades mais dinâmicas. Desta forma apresentamos uma interpretação da atuação dos PA que os relativiza na importância do desempenho das empresas mas não deixa de atribuir a eles parte (ainda que pequena) dos resultados. Acreditamos que esta interpretação está em coerência com as opiniões bastante críticas dos empresários sobre os efeitos dos apoios na evolução dos seus negócios e estabelecimentos.

Um problema recorrente e emblemático: a fraca cooperação das PMEs

A fraca cooperação entre as PMEs locais é um dos resultados mais surpreendentes da pesquisa no que refere ao comportamento do pequeno e médio empresariado. A literatura especializada voltada aos distritos industriais, sistemas produtivos locais e outras aglomerações de empresas, mostra claramente os benefícios da concentração espacial e setorial dos estabelecimentos de porte modesto: a fragmentação, as dificuldades de economia de escala etc. em comparação com as grandes unidades de produção podem ser superadas pelos processos de cooperação horizontal e vertical entre elas e por uma boa aproximação com as instituições de apoio. Daí as melhoras observadas geralmente em termos de eficácia coletiva.

Os quatro sítios estudados e os quatro aglomerados de PMEs explorados apresentam condições aparentemente favoráveis para fortalecer a divisão do trabalho e realizar um partilhamento avançado de serviços e equipamentos. Entre estes fatores vantajosos podemos listar:

- existência em cada CPL de setores dominantes (confecção/têxtil, metalmecânico, petróleo, transportes etc.);
- concentração espacial das populações e dos estabelecimentos nas sedes municipais com alto nível de urbanização;
- necessidades amplamente reveladas pelos empresários em termos de capacitação do pessoal;
- inúmeras expectativas do empresariado em relação às instituições de apoio e de assistência técnica (informação econômica e setorial sobre os mercados, acesso e manutenção dos equipamentos, melhora nos processos produtivos etc.);
- avaliação maioritariamente positiva dos entrevistados a respeito das infra-estruturas locais e dos fatores de localização (proximidade dos consumidores, disponibilidade da mão-de-obra, serviços coletivos especializados etc.);
- geografia das trocas entre as empresas bem delimitada nos municípios referidos.

Apesar disso, a cooperação, investigada e mensurada por meio das pesquisas de campo, revela-se muito fraca. Evidentemente existem variações nos resultados em função dos setores de atividades, mas o fato principal é que em todas as CPLs uma ampla maioria de empresas funciona de maneira isolada, sem relação com as outras empresas e as instituições especializadas locais. De fato seja em termos de:

- recorrer pontualmente às agências importantes como os balcões municipais ou regionais do Sebrae e da Firjan (Sesi, Senai entre outros),

registrou-se apenas uma intensidade de 31% no total de empresas entrevistadas;

- participar dos programas formais e bem estruturados de apoio às empresas, registrou-se apenas 20% das empresas entrevistadas, apesar dos pesquisadores terem obtidos listas, pelo menos parciais, de empresas apoiadas; e quando apoiados os empresários mostraram-se pouco satisfeitos com os efeitos dos fomentos;
- aproximar-se dos laboratórios especializados, departamentos das universidades locais, consultorias externas etc. é bastante raro;
- cooperar estrategicamente com outras empresas (montagens institucionais e multilaterais como consórcios, centros de compras e vendas etc.), registrou-se apenas 19% das empresas entrevistadas;
- estabelecer parceria bilateral entre empresas (20%);
- cooperar tecnicamente por meio de terceirização de funções especializadas (17% ao total de todas as tarefas possíveis), ou pela subcontratação (23%).

Em todos esses casos listados, as empresas entrevistadas apresentaram resultados muito inferiores aos esperados para que as sinergias e vantagens apresentadas acima pudessem ser uma vantagem real para o desempenho econômico das empresas e não apenas uma potencialidade.

As longas e detalhadas entrevistas com os empresários permitiram a identificação de algumas pistas explicativas desta situação. Entre as principais estão: a preferência bem marcada por um processo de produção e de organização bastante individualizado que faz com que cada empresa tenha a pretensão de poder se ocupar de todo o processo produtivo desde a concepção até a produção e também do aspecto comercial de sua própria empresa; em relação a esta preferência de forte verticalização da empresa, apresentam-se também como pistas da fraca cooperação, os valores e as representações ou seja a ideologia do pequeno e médio empresariado fortemente individualista, altamente satisfeito com sua própria atuação e que frequentemente desconfia dos demais agentes econômicos (agências de desenvolvimento, demais proprietários etc.) e os encaram não como parceiros possíveis, mas sim como rivais. O regime tributário das empresas favorece também essas tendências no sentido do isolamento e da fragmentação, pois as estimula a permanecer pequenas para pagarem menos impostos. Por último, cita-se ainda a organização do universo dos órgãos de apoio como fator de divisão do mundo empresarial entre micro/pequenos estabelecimentos e os outros maiores na permanência da fraca cooperação das PMEs – apesar da existência de programas tal como o de capacitação de fornecedores que tentam melhorar a aproximação de estabelecimentos de porte grande e pequeno.

Daí, os importantes obstáculos na modernização e na adequação das empresas locais às mudanças econômicas, os empecilhos enfrentados pelas tentativas de dar um novo fôlego aos tecidos empresariais locais, a fraca dinâmica coletiva, o desentendimento entre empresas e as agências de apoio.

Uma das lições operacionais, sugeridas pela pesquisa em relação a este tema da cooperação, é que o sistema de apoio às PME's deveria levar mais em consideração as empresas que estivessem claramente em uma trajetória de crescimento, mais abertas ao mercado exterior, mais sensíveis às necessidades de mudanças, mais voltadas aos processos de cooperação – todas variáveis geralmente correlacionadas e que indicam um tipo mais apropriado de empresas a serem apoiadas – que poderiam ser empresas líderes envolvendo as outras na trilha virtuosa da adaptação econômica e do desenvolvimento local.

Municipalidades, empresas e desenvolvimento local

Já foi apresentada, de um ponto de vista geral e teórico, a importância nova que as ciências sociais e a economia, em particular, devem dedicar, daqui em diante, aos aspectos e dimensões institucionais na estruturação e na evolução das atividades produtivas. Este Programa de pesquisa e as pesquisas de campo foram orientados em função de considerar explicitamente a dimensão institucional. A seguir será destacado algumas aplicações dessa abordagem acadêmica e os avanços que ela produz para melhorar o entendimento do funcionamento das economias locais e da articulação entre o desempenho das instituições e a influência que elas exercem nos municípios e na evolução das aglomerações das PME's nesses localidades.

CPLs e dispositivos municipais: um quadro de entendimento

A construção dos territórios municipais: oferta de infra-estrutura, de serviços e de competências

Em um mundo globalizado, dinâmico e mutante, a territorialização e a durabilidade das instalações das novas empresas se constituem em importantes desafios. Nesses últimos anos a pesquisa econômica tem demonstrado que o território não pode ser reduzido à sua definição clássica e que ele não representa apenas o substrato geográfico e o suporte espacial tecnicamente neutro da atividade produtiva. Os especialistas colocam em relevo outra concepção do território, visto como um construto organizacional, um complexo institucional composto de infra-estruturas públicas, de equipamentos coletivos e de serviços. Esta nova concepção, justificada pela acentuação da competitividade entre as empresas, pela concorrência relativa entre os espaços produtivos, pela crescente mobilidade dos fatores e pelo aumento dos casos de deslocalização das atividades, chama a atenção para

a importância do conjunto firma/território e das modalidades de inserção local das empresas. Sob este ponto de vista podemos falar, em termos de mercado, de uma “oferta do território” que consiste, para as autoridades públicas locais, em valorizar as condições do sítio, em transformar recursos genéricos em recursos específicos, em justificar a atração de investimentos privados e a implantação de empresas de forma durável. Cabe ao poder municipal trabalhar nesse sentido para facilitar a chegada ou a criação de estabelecimentos e assegurar a sua manutenção em um quadro propício e apropriado.

*O sistema geral de ação municipal:
competências reconhecidas e meios disponíveis*

Apesar da importância das variáveis de ordem macro, tanto no plano econômico e financeiro quanto no plano político e administrativo, que influenciam a estrutura e a evolução das situações locais, é possível identificar, no plano local, parâmetros não menos importantes que orientam as atividades e os agentes e que mostram que os municípios podem se constituir em um importante plano de competências para a ação econômica e a regulação social, podendo ser também uma “janela” pertinente para a compreensão das questões e das evoluções a nível local.

Apesar dos municípios serem uma instituição antiga no Brasil, eles consolidaram-se de forma importante como entidade de governo a partir da Constituição de 1988 no bojo do processo de descentralização, embora certos estudos mostrem que já existia uma posição fiscal descentralizada a partir de 1982, no âmbito das primeiras eleições diretas dos governadores dos estados e, depois, no processo de redemocratização.

A ação municipal brasileira conta com vários instrumentos e dispositivos. Em primeiro lugar, o Poder Público local é política e administrativamente autônomo dos outros Poderes estaduais e federal: eleger o seu governo, decidir e arrecadar seus próprios tributos e outros impostos, organizar seus serviços, conceber e adotar a sua própria lei orgânica, legislar sobre matérias de sua competência, complementar a legislação federal ou estadual etc.; esses poderes não podem ser reduzidos pela União ou pelos estados pois são garantidos pela Constituição. Em segundo lugar, os instrumentos de ação dos municípios são vários e fortes. Instrumentos jurídicos sob forma de atos normativos como as leis municipais e, no limite da inconstitucionalidade eventualmente expressas pelo Poder Judiciário – leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, decretos, portarias, decretos legislativos e resoluções (os dois últimos sendo de competência da Câmara dos vereadores). O prefeito do Município dispõe também de amplos poderes de política administrativa (por exemplo, no domínio do planejamento urbano), pode decre-

tar desapropriações por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, instituir e liderar a guarda municipal etc. Outra fonte crucial de atuação do Município é constituída pelos recursos orçamentários e não-orçamentários em seu benefício.

Finalmente, a capacidade e a responsabilidade de ação dos municípios vêm das funções consideráveis que ele exerce diariamente nos vários domínios: concessão e permissão a particulares, desempenho dos serviços públicos de natureza local, seja sob forma de gestão direta ou de gestão descentralizada por meio de autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas (transportes coletivos, mercados, matadouros, feiras, cemitérios e serviços funerários, água, esgotos, iluminação pública, limpeza urbana, habitação popular, proteção do meio ambiente, combate contra a erosão do solo, atividades de defesa civil, combate a incêndios etc.). Outros domínios de intervenção municipal são a educação pré-escolar, ensino fundamental, serviços de atendimento à população, promoção da cultura, proteção do patrimônio histórico, artístico, turístico local, prestar serviços de assistência social – diretamente ou pelas instituições privadas. Entram também na responsabilidade municipal as obras públicas (abertura, pavimentação, manutenção de ruas, construção e manutenção de parques, praças etc.), o ordenamento de seu território mediante seu planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, sinalização de vias públicas etc.

É fácil verificar, assim, a larga competência do poder municipal. No que se refere aos assuntos econômicos, que interessam particularmente, cabe destacar assuntos que atestam a possibilidade de os municípios tornarem-se agentes essenciais do desenvolvimento local.

Do ponto de vista administrativo, os municípios têm o poder de conceder licenças para localização, instalação e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços. Os municípios vêm exercendo um importante papel na criação de infra-estruturas que podem estimular e apoiar a criação de empresas, atrair investimentos privados, montar espaços de negócio, desenvolver a renda e o emprego no local. No que concerne às infra-estruturas, os municípios podem instalar distritos industriais, ceder áreas para localizar empreendimentos, mobilizar investimentos para criar ou manter infra-estruturas básicas capazes de atrair e apoiar o desenvolvimento de atividades produtivas locais, de acordo com as suas competências (águas, esgotos, iluminação, vias, linhas de transportes coletivos etc.).

No domínio do apoio às MPEs, os municípios podem ajudar no financiamento de aquisição de equipamentos e matérias-primas, e na execução de programas de fomento. Além disso, eles podem conceder benefícios

como isenção do ISS, simplificar o procedimento administrativo na relação entre empresas e prefeitura.

Os municípios têm também a possibilidade de desenvolver o processo de terceirização de alguns serviços municipais a favor das empresas locais, orientar as compras públicas de bens e serviços para estimular os estabelecimentos locais. Enfim ele pode organizar serviços e redes de informações sobre as potencialidades do Município para novas empresas, e sobre produtos locais etc.

Esse panorama indica que os municípios brasileiros não somente têm as competências importantes para criar e sustentar o desenvolvimento econômico local, mas também têm os meios jurídicos, materiais e recursos financeiros – pelos menos em parte – para cumprir essas funções fundamentais. É claro, todavia, que a amplitude desse poder vai depender do porte dos investimentos e do tamanho das empresas. Um município pequeno ou médio tem maior possibilidade de orientação sobre o tecido de MPEs do que sobre empresas de grande porte. O poder de negociar é condicionado pelo tipo de forças presentes e da natureza do relacionamento possível entre elas. Entretanto, não podemos negar o potencial de instrumentos e a responsabilidade própria dos municípios neste assunto. Os municípios constituem um campo de competência política e administrativa no qual pode ser decidido, influenciado e consolidado o desenvolvimento local, sobretudo no que diz respeito à aglomeração de micro e PMEs.

Quanto aos meios disponíveis: os recursos financeiros municipais existem e deveriam favorecer as respostas aos desafios do desenvolvimento local e às necessidades criadas *par e passu* com o crescimento da atividade econômica, da chegada das empresas, do movimento da população e das mudanças nas exigências e desejos de melhoria das suas condições. As despesas correntes municipais representam um meio de ação primordial nas mãos das autoridades públicas locais para intervir em certos setores, orientar e apoiar certos domínios, financiar a infra-estrutura coletiva e as atividades econômicas dos municípios. Também as informações sobre as despesas de capital das entidades públicas são de importância primordial na medida em que elas expressam os esforços da comunidade e do poder local com vistas à preparação para o futuro, econômico e social, do quadro e das condições de vida e das infra-estruturas do Município. Mas sabemos que os recursos financeiros e orçamentários são bastante distintos entre os municípios, e no nosso caso, entre os municípios beneficiados pelos *royalties* do petróleo e os outros – Itaguaí e Nova Friburgo. Além da disponibilidade das participações governamentais em relação ao petróleo, é importante ressaltar que, de maneira geral, os municípios são dependentes das transferências dos demais níveis de poderes públicos (União e Estado) o que

dificulta o planejamento das ações e obras municipais e limita algumas perspectivas e iniciativas locais.

*O desenvolvimento além do local:
a necessária coordenação inter-municipal*

Em geral, nem os problemas colocados como sendo de cada sítio, nem as soluções sugeridas podem se limitar ao estreito perímetro de cada Município. Uma parte dos problemas ou desafios produzidos ou simplesmente revelados pelo crescimento municipal está ligado à situação comparativa dos outros municípios. As ações em prol do desenvolvimento, nesse sentido, requerem um arsenal institucional reforçado e ampliado do ponto de vista de uma região geográfica.

É o caso, por exemplo, das migrações espontâneas em direção aos pólos crescentes, como Macaé, mas também de deslocamentos da população em direção a lugares que têm terrenos ou casas ainda disponíveis ou mais baratos como é o caso de Itaguaí. As defasagens de situação econômica e de oportunidade de emprego e renda entre os municípios que apresentam um melhor desempenho econômico e os municípios mais pobres da mesma região provocam essas situações. Com esses exemplos, percebe-se claramente a relevância de se ter em mente uma visão não estritamente local mas sub-regional ou regional do desenvolvimento local.

Do ponto de vista das soluções também não é difícil argumentar que, em um certo número de domínios, apenas as ações intermunicipais, por meio de iniciativas concertadas entre as prefeituras e de movimentos associativos que ultrapassam as fronteiras municipais, podem responder eficazmente às questões levantadas pelos desafios do crescimento econômico, aos desequilíbrios introduzidos por ele, às necessidades e expectativas que ele traz. Do mesmo modo que os problemas não estão confinados nos estreitos limites do Município, a regulação das situações pede uma visão mais ampliada.

Assim, a questão do desenvolvimento local não pode ser abordada apenas dentro dos limites administrativos do Município, mas sob todo o raio de sua influência, em um espaço geográfico muito mais amplo. Esse alargamento espacial não é, entretanto, fácil de realizar. A demarcação administrativa das diversas regiões, das administrações públicas e das agências técnicas representam antes o resultado de seus modos de ação do que a realidade da geografia regional e das relações sociais e econômicas entre os diversos municípios. Essas sobreposições nos recortes geográficos, quase sempre distantes das realidades cotidianas e dos comportamentos efetivos dos agentes econômicos, não facilitam a harmonização, a integração e a racionalização das ações institucionais de orientação e de apoio.

Os municípios estudados e o desenvolvimento local

No conjunto das investigações feitas a respeito das posturas, atuações e resultados observados nos quatro municípios na atuação das administrações locais, mas também em todas as outras instituições que têm responsabilidades locais para induzir, orientar e acompanhar o desenvolvimento socioeconômico, fica-se com a nítida impressão de que, apesar de progressos notáveis nessa direção, as instituições localizadas apresentam um desempenho em relação às economias locais aquém do que poderia ser realizado ou do que seria desejável para construir e/ou reforçar uma nova e consistente dinâmica de desenvolvimento. A seguir são sintetizadas algumas das mais relevantes observações que mostram convergências ou diferenças entre os municípios estudados, destacando-se, também, as restrições enfrentadas por eles e que podem explicar parte dos resultados limitados apresentados.

As administrações municipais e os assuntos econômicos locais: aspectos estruturais

A Constituição de 1988 favorece o pleno cumprimento e aproveitamento dos efeitos *a priori* virtuosos da proximidade das empresas e da especialização produtiva existente entre as empresas nos municípios estudados. Na concretização do dia a dia da descentralização político administrativa concedida aos municípios, pelo menos na atuação da coordenação e regulação econômicas, nem sempre é o caso constatado. Os exemplos e as razões não faltam e estão abaixo resumidos de forma comparativa entre os municípios estudados.

(1) Algumas restrições no desempenho municipal

Primeiro é preciso reconhecer que apesar dos poderes e das liberdades de ação concedidos pelo texto constitucional, o espaço de atuação e de intervenção das Prefeituras e das Câmaras municipais é relativamente reduzido. Inicialmente pelo efeito da matriz macroeconômica que se impõe a partir do plano nacional, através dos efeitos das políticas gerais e setoriais, definidas ao nível da União e dos estados, e pela existência de grandes organismos de apoio e de modernização profissional e setorial tais como a Firjan, o Sebrae etc., que desenvolvem visões e estratégias de interesses institucionais próprias. Acrescentam-se ainda as ações – ou ausência de ações – de outros tipos de órgãos ou de intervenções em outras escalas, como é o caso da Companhia das Docas em Itaguaí ou da Petrobras em Macaé etc., que têm peso e influência freqüentemente decisivos nas situações locais.

O sistema de relacionamento político que emoldura a vida local impõe sua própria lógica e limita às vezes a capacidade de ação econômica

como indicam bem as análises dos quatro municípios. De um lado, constata-se que a duração, curta, dos mandatos eleitorais, sobretudo, no que diz respeito aos postos do Executivo que são candidatos a reeleição (caso dos prefeitos) ou eleição (caso dos secretários) geram descontinuidades e instabilidades institucionais que não favorecem os projetos econômicos de expansão das empresas existentes ou de implantação dos novos investimentos que exigem continuidade e longevidade. Por outro lado, as explorações realizadas mostram que outro fator limitante é a relação entre os prefeitos e as Câmaras municipais, que não são sempre fáceis e alinhadas introduzindo perdas de eficácia no resultado das ações que envolvem a concordância dos Poderes Legislativo e Executivo. Enfim, em uma situação bastante geral na qual as municipalidades dependem, como será visto, de transferências financeiras do Estado e da União ou ainda de financiamentos de organismos nacionais (CEF, BNDES, BB etc.) e internacionais (PNUD, BID etc.) a gestão de boas relações e a montagem rápida de projetos sólidos produzem, por sua vez, incertezas e impõem obrigações que reduzem o raio de ação e de eficiência dos aparelhos públicos locais.

Um fator cultural, herdado da história, funciona como uma verdadeira restrição sob a capacidade de dirigir as economias municipais. As autoridades políticas locais contentaram-se longamente em “gerar” ou conviver com um meio empresarial tradicional, formado por um conjunto de empresas de pequeno porte, cujo objetivo não é crescer, mas continuar fornecendo para mercados locais, evitando o risco a todo o custo. As mudanças econômicas nos regimes econômicos nacional e global modificaram totalmente as regras do jogo e apresentam novos desafios às municipalidades: as empresas agem agora em um mercado ampliado, aberto, e são a produtividade e a competitividade que sancionam positivamente ou negativamente seus desempenhos, longe das fronteiras de cada município em um sistema de trocas regional, nacional ou mesmo internacional. Esses desafios apontam as dificuldades que os quatro municípios enfrentam para melhor posicionar seus quadros administrativos na sustentação para adaptação e modernização das plataformas produtivas locais.

Outro limite à ação econômica local é muitas vezes a atuação mediante programas de inspiração assistencialistas em vez da atuação por meio de projetos de infra-estruturas ou de ação econômica cujos efeitos são de longo prazo e difusos nos municípios. Em alguns casos este resultado é fruto de uma opção política deliberada e em outros fruto de ausência de instrumentos ou recursos para atuar de forma diferenciada.

É importante não negligenciar o efeito do tamanho dos municípios sobre a capacidade de coordenação e de estímulo às suas atividades econômicas.

Aqueles que possuem uma população menor, os menores recursos, uma administração mais reduzida, com uma fraca estruturação e sem serviços e pessoal especializados, têm dificuldades para dedicar-se às atividades econômicas locais. Não é, portanto, surpreendente que o menor dos municípios estudados, o de Itaguaí, seja aquele que também apresenta o maior atraso na atuação municipal sobre a transformação econômica local.

(2) Oportunidades e espaço para atuação dos municípios

A despeito dos limites que restringem a ação municipal no desenvolvimento socioeconômico é preciso admitir que numerosas possibilidades de ação e de orientação das economias locais podem ser realizadas a partir do Poder Público local. A seguir, registra-se algumas das áreas em que os resultados observados foram fracos ou até mesmo ausentes e que, portanto, poderiam ser melhorados:

- Ações de diversificação econômica e de atração de novos investimentos para reduzir a monodependência setorial.
- Representatividade, mobilização e participação: melhorar a representatividade dos produtores locais e a representatividade dos organismos profissionais em vez de falar em seu nome (sindicatos, associações etc.). Nota-se com efeito em todos os municípios estudados que esses organismos representam apenas uma fração limitada das empresas e dos empreendedores, que eles tendem a funcionar de uma forma “política” patrimonialista que exclui certas camadas da classe empresarial – em geral as MPEs e as empresas informais – e impõem suas visões e seus interesses aos demais membros. As dificuldades encontradas pelo “projeto móveis” de Campos como engajamento do sindicato correspondente são bastante comuns nos sítios estudados. Adicionalmente a “classe empresarial”, mesmo em se tratando dos pequenos empreendedores, não é totalmente homogênea; ela tem interesses, visões, modos de vida privados e profissionais diferentes. De maneira mais ampla, constatou-se que são raras as iniciativas municipais no sentido de intensificar localmente o estoque de capital social, quer dizer o conjunto de organizações e redes de relacionamentos que facilitam o desempenho dos empreendedores. Além disso, a participação e a mobilização efetivas, isto é, que não representam apenas uma presença física e respeitosa em torno dos poderosos e outros dirigentes, são bastante raras, tanto do lado do funcionamento das administrações municipais, quanto do lado das entidades econômicas. Os canais de informação não são eficazes para permitir o engajamento de todos os segmentos, da população ou dos produtores, como seria desejável. Tudo isso é confirmado nos quatro municípios. A mobilização é

um elemento complementar à ação de melhor representatividade dos meios empresariais. Como justamente indicado na análise do caso de Campos, que pode ser confirmada nos outros municípios, “muitas empresas não são apoiadas por falta de informação, e sim por considerar os projetos burocráticos e pouco efetivos”. A fraca participação nos programas de apoio constatada em Itaguaí, a desconfiança do empresariado local em relação aos programas de apoio observada em Nova Friburgo, situações também confirmadas alhures, é justamente mais um desafio, mais uma oportunidade positiva que se apresenta para a intensificação da atuação pública local.

■ Em todos os municípios estudados confirmou-se a multiplicidade e a fraca ou até mesmo inexistente coordenação entre os projetos de apoio às empresas e os programas de modernização das economias locais, de melhoria da capacitação dos dirigentes das empresas e dos empregados etc. Além disso, as análises mostram que as administrações municipais preocupam-se pouco ou nada em organizar ligações entre estes projetos e as instituições executoras.

■ As intervenções municipais são esperadas e possíveis, complementando os programas existentes conduzidos por diferentes organismos. Em Campos, por exemplo, além ou no entorno do principal programa Frutificar, existem demandas importantes não atendidas de produtores que não entram no esquema técnico ou financeiro do projeto. Este caso pode ser generalizado a todos os outros municípios à medida que os projetos atraem algumas atividades com o objetivo de dinamizá-las, mas também excluem outras, no mesmo setor, que não se enquadram nos pré-requisitos exigidos pelos projetos, ou em outros setores muito próximos, mas que não foram selecionados como objeto inicial da ação dinamizadora. Emblemático dos empreendedores esquecidos e não contemplados pelos projetos são os negócios informais abundantes em todos os sítios pesquisados. A oferta de serviços em torno dos projetos é também deficiente e os poderes públicos locais poderiam buscar a organização desse provimento. Em Itaguaí, por exemplo, são notados a ausência de numerosos serviços e produtos intermediários que a administração local poderia estimular (despachantes, serviços aduaneiros, transporte, armazenamento, concerto e reparação de peças e componentes da indústria naval, serviços de limpeza, restauração, alimentação etc.) enfim toda uma infra-estrutura logística em torno da infra-estrutura portuária. No mesmo sentido, foram sinalizadas, em Macaé, as atividades com conteúdo técnico situadas entre as cadeias e os setores à partir do petróleo e da sua dinâmica produtiva e inovadora. O Poder Público local poderia desenvolver e incentiva-las ainda mais sistemática e inten-

sivamente do que o que foi feito até agora. Em Nova Friburgo, a vinculação totalmente desejável entre as atividades especializadas de confecção e as grandes oportunidades do turismo na região serrana pode dar luz à um turismo de negócio, beneficiando a todo o Município e a uma parte importante de suas atividades. A mesma constatação é feita entre o setor de confecção e as numerosas empresas de metalmecânica que até agora não fornecem insumos para o primeiro setor. Para resumir há um espaço para lançar ou apoiar atividades correlatas às principais ou mais dinâmicas atividades em cada um dos municípios.

■ A baixíssima ou quase ausente cooperação interfirmas impede que a dinâmica econômica local tenha a mesma sinergia observada entre os distritos industriais italianos, sendo o estímulo à cooperação uma área que poderia ser objeto da atuação dos poderes públicos locais; também é negligenciada a melhoria da especialização entre os estabelecimentos, fonte, com certeza, de maior sinergia entre eles. A procura de complementaridades entre empresas e setores não faz parte da agenda regular dos municípios, apesar de serem julgadas possíveis e esperadas nos quatro municípios. De fato, a forte verticalização de muitas empresas, embora pequenas, é uma oportunidade para desconcentrar as tarefas produtivas, aumentar a especialização e gerar mais colaboração entre os estabelecimentos, como é o caso claro da produção da *lingerie* em Nova Friburgo e, em um grau menor, nas outras cadeias produtivas dos demais sítios.

■ A capacitação e a melhoria tecnológica das empresas, praticamente inexistentes nas empresas locais estudadas, mas tão necessárias no novo paradigma de desempenho econômico empresarial não parecem constituir, em geral, um assunto de maior preocupação dos municípios – salvo provavelmente o caso de Macaé, pressionado pela demanda exigente da cadeia do petróleo, mas mesmo nesse caso as intervenções municipais, reais, parecem um pouco limitadas em relação aos desafios. O caso de Nova Friburgo em que as mudanças tecnológicas e organizacionais da cadeia da confecção exigem um grau cada vez mais elevado de saber-fazer com conteúdo de conhecimento atualizado e de inovações múltiplas abrem claramente um espaço para as preocupações e ações da administração local. Essa situação pode ser generalizada aos outros municípios e as outras cadeias produtivas nas quais eles são especializados.

■ As administrações locais são bastante semelhantes ao mostrarem pouco interesse nos sujeitos econômicos locais: a vida política gira em torno dela mesma, orientada em direção à satisfação de suas próprias necessidades, ela funciona autonomamente e se desenvolve em paralelismo com as atividades econômicas, com poucos cruzamentos em seus

caminhos; o mesmo se dá em relação às atividades administrativas “programadas” para funcionar de maneira puramente burocrática; não se trata em geral de uma administração por objetivos, quer dizer organizada com metas específicas para transformar a sociedade, baseadas em um programa de ação e de métodos e indicadores que permitam sua execução e avaliação objetiva. Nota-se alguns progressos recentes no sentido de prestar mais atenção à vida econômica dos municípios (lançamento de uma Secretaria do Desenvolvimento em Nova Friburgo) e de uma melhor intervenção no domínio econômico (reanimação da Secretaria de Indústria e Comércio em Macaé). O caso de Campos mostra um real avanço na medida em que a municipalidade dotou-se de dois instrumentos que podem favorecer o desenvolvimento local e a inclusão, principalmente, dos empreendedores e dos negócios informais: o Fundo Financeiro de Apoio aos Projetos (Fundecam) e a base de dados (Ipecam). São iniciativas originais e importantes que distinguem esse Município dos demais.

- Esforços reais foram também realizados para modernizar as administrações públicas locais: reorganizações espaciais (Macaé), capacitação dos servidores (cursos de contabilidade, de informática, de direito etc.), melhoria nos processos de arrecadação na base de informatização do serviço (Nova Friburgo, Macaé, Campos). Muitas dessas adaptações são recentes, feitas no quadro das exigências da LRF e os resultados não são ainda visíveis nos dados quantitativos.

- Ausência ou fraqueza de planejamento, administração pouco organizada para lidar com as questões econômicas e empresariais em particular. As municipalidades são, em geral, muito pouco informadas sobre o ambiente econômico e empresarial locais. Elas não dispõem – com exceção de Campos – de instrumentos de informação adequados sobre a realidade das atividades produtivas locais e sobre os estabelecimentos, além dos cadastros meramente dedicados a arrecadação dos impostos e taxas. Elas utilizam muito pouco os dados disponíveis em organismos especializados (IBGE, RAIS, CIDE etc.), ao menos em termos de perseguir um objetivo de ação econômica. A consequência é que, muitas vezes, a dedicação à estas questões dependem de um fator pessoal: o comprometimento de um responsável (prefeito, Secretaria municipal etc.).

(3) O condicionante financeiro na capacidade de ação dos municípios
As possibilidades de ação nas economias locais são evidentemente diretamente ligadas às capacidades financeiras dos municípios. Sobre esta questão várias observações a título de síntese merecem ser destacadas.

A primeira grande lição extraída das investigações locais é a existência de uma grande diferença entre os municípios “comuns”, que só podem contar com suas receitas tributárias correntes e os recursos de transferência do Estado (ICMS) e da União (FPM) para o seu funcionamento, seu desenvolvimento e ação transformadora da realidade econômica local, e os municípios que têm nos recursos do petróleo (*royalties* e participação especial) meios adicionais consideráveis e superiores aos demais municípios pelo menos durante o período de duração das reservas petrolíferas. Essa distinção é fundamental para compreender os contrastes das ações e dos resultados entre Macaé e Campos – municípios que recebem recursos adicionais do petróleo – e Itaguaí e Nova Friburgo que fazem parte das municipalidades “comuns”. Muitos dos resultados diferenciados observados na atividade municipal voltados para a economia e as empresas locais podem ser explicados por essa disponibilidade diferenciada de recursos fiscais. Entretanto, é preciso tomar com cautela essa possibilidade, porque apesar de Campos, por exemplo, dispor desses recursos e de os ter aplicado na criação de instrumentos voltados para tornar sua atuação na transformação da realidade econômica local mais efetiva, não apresentou resultados diferenciados nesse sentido em relação a municípios menos aquinhoados, como é o caso de Nova Friburgo, muito pelo contrário. Um outro aspecto que influencia de forma diferenciada a disponibilidade de recursos financeiros locais é o próprio dinamismo do crescimento econômico local: certos municípios não beneficiários de recursos extraordinários sofreram perda de fôlego em atividades econômicas específicas – como é o caso de Nova Friburgo, com a crise do setor têxtil ou das mudanças observadas na metalmeccânica ou o caso de Campos com a perda de fôlego da cana-de-açúcar.

Uma outra lição que pode ser extraída dos resultados da pesquisa é a dependência bastante geral entre os municípios estudados sobre as transferências externas de recursos para a composição do orçamento municipal. É importante destacar que isso inclui os municípios de Campos e de Macaé que são beneficiários dos *royalties* e das participações especiais à medida que essas transferências são também provenientes da União, via ANP, e que estas transferências também produzem incerteza e dependência, ainda que os valores atuais repassados permitam até um certo desperdício de recursos. Porém, a situação e a tendência geral são as mesmas e a prova está em Macaé que, também, foi palco de dificuldades financeiras. No caso das administrações municipais relativamente mais pobres, como Itaguaí e Nova Friburgo, a dependência pode ser explicada por atividades econômicas pouco dinâmicas ou informais ou em crise que geram recursos tributários locais limitados e que aumentam a dependência das transferências externas para sua sobrevivência.

Nota-se um fenômeno financeiro municipal complementar que tem relação direta com o dinamismo das economias locais: as despesas de capital dos municípios, incluindo os investimentos em senso restrito – são muito pequenas em Itaguaí e em Nova Friburgo, inferiores à média dos municípios do interior (mais ou menos 10% do orçamento total) enquanto os municípios “do petróleo”, Macaé e Campos, apresentam taxas superiores (de 20 a 30%). Essa baixa taxa de investimento acumulam carências de infra-estruturas que começam a barrar o espaço de expansão das atividades em Nova Friburgo – cuja disponibilidade é restrita por sua localização em um vale – e prejudica claramente o município de Itaguaí por que o desenvolvimento do seu porto exige malhas de comunicação ampla e de primeira qualidade. A razão dessas situações diferenciadas entre os sítios é que as transferências “ordinárias” – ou seja aquelas previstas além dos recursos excepcionais do petróleo – são nitidamente insuficientes para sustentar os esforços de preparação do futuro ou seja dos investimentos. Deve-se lembrar ainda que o conjunto dos municípios fluminenses viram a partir da década de 1990 suas despesas de capital se reduzirem pouco a pouco devido às dificuldades financeiras gerais e à baixa do crescimento do PIB fluminense. Entretanto, é justo indicar que, segundo informações divulgadas no documento intitulado *Perfil e Evolução das Finanças Municipais*, originário do Tesouro Nacional e datado de 12 de agosto de 2004, os municípios investem proporcionalmente mais – 10,5% de sua receita bruta – que os estados e a União.

O exame da evolução das finanças públicas locais atestam que os recursos orçamentários poderiam ser utilizados para apoiar as economias locais permitindo o desenvolvimento de um quadro físico favorável às atividades econômicas e criando bens públicos ou externalidades em benefício das empresas e da coletividade locais: infra-estruturas, serviços coletivos, equipamentos, transportes, distritos industriais etc. O caso de Itaguaí onde a municipalidade não percebe que o Porto de Sepetiba pode gerar estas externalidades econômicas positivas reflete uma situação bastante comum entre municipalidades que tendem a se opor aos projetos de transformação da realidade econômica local.

Os dados de finanças públicas locais, disponíveis até 2001, e, especialmente, a análise funcional das despesas mostram, à exceção de Macaé, que não somente o setor de habitação e urbanismo ocupa uma parte pequena dessas despesas, inferior a 10% do total, mas sobretudo que essas despesas reduziram-se no período examinado. Além disso, o setor de transporte não é mais uma prioridade entre os municípios, salvo em Campos onde as despesas que lhe são dedicadas ainda são importantes. É verdade, simetricamente, que, à imagem da evolução de todos os municípios do interior, as despesas em saúde-saneamento e cultura-educação aumentaram forte-

mente, em gastos absolutos e participação relativa nos quatro municípios selecionados. Mais duas considerações podem ser feitas em relação aos assuntos econômicos locais: em primeiro lugar as questões de habitação e urbanismo assim como as de transporte estão diretamente relacionadas às atividades econômicas e determinam uma parte de seus resultados. Entretanto, constatou-se em todos os municípios os atrasos municipais na atualização dos planos diretores, como exigem as regras federais mediante Estatuto das Cidades (Lei de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição federal e que determina, entre outros, a obrigatoriedade de existência de Plano Diretor atualizado em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes); além disso, exceto o caso de Macaé no qual o conjunto de medidas administrativas – por exemplo, o mapeamento do Município e a definição de ocupação do solo e de vocações de cada região – e das múltiplas obras realizadas mostram, sob a pressão das circunstâncias, alguns progressos nesse sentido, os municípios não implementaram uma verdadeira política urbana com objetivos explícitos, ferramentas de execução etc.; em segundo lugar, se as despesas de educação são o sinal positivo de um investimento em capital humano que representa um importante trunfo nas economias modernas, ele frequentemente não tem ligação com a formação profissional. Permanece, portanto, um desalinhamento entre as necessidades de escolarização geral e a qualificação profissional, sendo constatada a maior demanda das empresas por capacitação.

Os incentivos fiscais municipais podem ser também uma alavanca para o desenvolvimento econômico local por meio das definições das regras e das alíquotas de ISS e IPTU, principais impostos municipais. Entretanto, constatou-se que tanto as reduções dos tributos são pouco justificadas ou pouco eficazes, como o caso do ISS em Macaé, quanto o regime tributário local não foi concebido e organizado em função desta estratégia e de orientações conjuntas nas economias locais, apenas reduzindo o volume de arrecadação fiscal; ou seja em vez de uma visão dinâmica dos impostos e taxas tornando-os um instrumento para cumprir objetivos econômicos, fica uma concepção conservadora de tesouro público clássico de concessões sem exigência de contrapartidas sociais.

Na maior parte das situações locais examinadas – e o caso é explicitado nas análises sobre os municípios de Macaé e de Nova Friburgo – muita atenção e energia foram consagradas pelas autoridades municipais para “arrumar a casa”: regularizar antigas dívidas financeiras – financiamento de obras, pagamento dos servidores municipais, atrasos com os credores fornecedores de bens e serviços aos municípios –, cortar certas despesas, equilibrar as contas etc. Essas preocupações de reequilíbrio financeiro predomi-

naram na maior parte dos mandatos e poucos recursos sobraram para serem dedicados à área econômica. A LRF está na origem desses saneamentos financeiros e, desse ponto de vista, ela é muito eficaz. Nota-se que, adotada em maio de 2000, seus efeitos tendem a se manifestar cada vez mais nesses últimos anos – além do período de análise eleito para este relatório que finda em 2001. Porém não podemos esconder alguns efeitos negativos observados no funcionamento das administrações municipais: o cumprimento das regulamentações previstas nesta Lei gera certas descontinuidades nas obras municipais e diminui os esforços de planejamento, investimentos e riscos de empreender que as boas administrações deveriam correr.

Os programas municipais e os desafios econômicos locais: aspectos dinâmicos

Em geral, as municipalidades não são as principais responsáveis pelos programas de ação econômica e de apoio às empresas e aos setores produtivos (Frutificar em Campos, projeto de ampliação do Porto em Itaguaí, Projeto de formação dos consórcios de exportação em Nova Friburgo etc.). As municipalidades não participaram de sua concepção, fixação de objetivos, ou execução. Em alguns casos elas participaram de algumas reuniões, mas não têm muita influência para mudar o curso dos projetos implementados, seja por falta de motivação e interesse (caso típico de Itaguaí) seja, mais freqüentemente, por falta de representações administrativas competentes ou suficientes (Campos, Nova Friburgo e, em um menor grau Macaé). O caso de Nova Friburgo é bastante representativo de uma situação encontrada em todos os municípios: foi somente com atraso que o Poder Público local foi incorporado no Conselho da Moda, que coordena todas as iniciativas de modernização da principal cadeia produtiva do sítio (confeccões). Não é raro, então, que os municípios, não sejam convidados a participar de tal ou qual Comitê gestor de um programa de ação econômica. Além disso, muitas vezes os projetos são vistos pelas municipalidades, principalmente, em função das necessidades imediatas, num entendimento de curto prazo, por exemplo, como fonte de arrecadação – caso emblemático de Itaguaí e das atividades em torno do complexo portuário.

Observou-se, entretanto, a existência de planos de desenvolvimento (com vários nomes: sustentável, participativo etc.) que foram adotados pelos municípios no período recente o que confirma a nova sensibilidade às questões socioeconômicas locais de longo prazo e não somente preocupações conjunturais. Nessas ocasiões, municípios como os de Macaé e de Nova Friburgo organizaram seminários e oficinas de concepção e de lançamento desses instrumentos públicos. Falta, entretanto, uma verdadeira

organização para gerenciar ou acompanhar os projetos e as linhas de ação inscritas nos planos, com quadros suficientes e competentes para uma atuação eficaz. O caso de Campos, embora seja extremo, exemplifica bem a questão: embora a base produtiva tradicional e o principal projeto sejam da agricultura e da fruticultura, o Município não dispõe de programas e estruturas próprios voltados à revitalização ou à ativação dessa base.

A natureza do tecido empresarial local, constituído principalmente de microestabelecimentos, também é um obstáculo na atuação dos municípios. A questão da enorme informalidade, crescente ao longo dos anos de neoliberalismo com a degradação das condições de emprego, é um desafio importantíssimo tanto do lado da finanças públicas locais – as fazendas municipais perdem arrecadação e os recursos orçamentários não são suficientes para financiar programas mais amplos ou novos – quanto em termos de eficácia de projetos de apoio ao setor empresarial que carecem de base maior para legitimar e experimentar as ações econômicas coletivas. O exemplo de Campos e de seu projeto de “cooperativa de doceiras”, que mostra as dificuldades e os limites de sua implementação por causa da informalidade dos produtores, é um fenômeno recorrente nos quatro municípios – e mais generalizadamente no País.

Na verdade observou-se que os poucos projetos municipais de intervenção nas atividades econômicas padecem das mesmas dificuldades e apresentam os mesmos obstáculos que os projetos de apoio dos organismos técnicos e profissionais. Por exemplo o individualismo dos pequenos empreendedores constitui-se também em um limite à eficácia dos investimentos municipais. Nota-se que esse individualismo tem dois efeitos contrários: de um lado ele desanima as ações coletivas ou as torna delicadas e, de outro, ele justifica plenamente as ações exteriores organizadas para suplantarem as defasagens freqüentes entre a oferta de serviços propostos pelos projetos e as necessidades e o uso real pelos empresários, como justamente é notado em Nova Friburgo, mas a lição faz sentido também nos outros municípios.

Um outro aspecto que distancia os programas econômicos locais dos desafios de desenvolvimento expressos nas municipalidades é que muitos deles são projetos de conotação cultural, com efeitos espetaculares na mídia ou efeitos sociais assistencialistas visando somente sustentação política imediata. Os projetos não são necessariamente adaptados aos verdadeiros desafios locais seja para enfrentar crises produtivas, seja para apoiar setores em expansão, tanto em termos quantitativos (caso de Macaé e de Campos: emprego e renda) quanto em termos qualitativos (em Nova Friburgo, Campos, Itaguaí há espaço para desenvolver atividades complementares como já foi notado).

Esse distanciamento é reforçado pela concepção conservadora vigente nas pequenas empresas e suas representações técnicas e profissionais, bem representada pelo *slogan* “eu quero permanecer pequeno”, que afastam as soluções do estabelecimento de ligações com as médias e grandes empresas que permitissem desencadear uma dinâmica interfirmas a montante e a jusante.

Completa este quadro uma articulação quase inexistente entre as administrações municipais – secretarias sobretudo – e os projetos em andamento ou em preparação que impedem um monitoramento e um aprendizado coletivo das experiências em andamento.

Visões da trajetória econômica local através as entrevistadas às lideranças

A característica mais marcante entre os sítios estudados é a pequena imaginação para diversificar os tecidos produtivos locais além dos setores dominantes (petróleo e atividades portuárias em Macaé e em Itaguaí) ou tradicionais (confeção, móveis, cerâmica etc. em Nova Friburgo e em Campos). É igualmente digno de menção que no caso de Campos – que talvez possa ser generalizado para outros sítios – os projetos e programas ignoram o importante centro de ensino e pesquisa que poderia colaborar fortemente na difusão e criação de novas tecnologias entre e com as empresas.

Em geral, a quase ausência de projetos alternativos concebidos e formulados é o resultado de uma falta de convergência ou consenso entre as forças econômicas locais acerca dos rumos e trajetórias a serem perseguidos para o desenvolvimento econômico local. As lideranças possuem visões não consensuais ou pouco convergentes sobre os objetos dessas ações, mesmo entre os diferentes segmentos dos meios empresariais locais e de suas lideranças. Não só a tomada de conhecimento dos projetos ou a sua aprovação dividem as comunidades locais, mas também os benefícios contrastados dos programas, as visões sobre as vocações, as prioridades produtivas e as necessidades de capacitação adicional são raramente compartilhadas. Um dos papéis mais relevantes e pertinentes dos poderes municipais poderia ser, justamente, coordenar as várias lideranças e representações – de forma institucionalizada, regular, duradoura, com avaliação permanente – e fazer com que elas criem um consenso em torno de algumas linhas mestras de desenvolvimento e sobre os setores a serem desenvolvidos. As iniciativas da Semic observadas em Macaé vão nesse sentido. Da mesma forma a realidade de uma economia dual, encontrada em todos os municípios estudados, ou seja, em parte formal e bastante moderna e produtiva, em parte informal e pouca intensa em tecnologias poderiam ser colocadas na pauta das autoridades para integrar melhor todos os elementos na dinâmica dos setores mais apoiados e/ou que mais crescem.

O poder público local e os outros poderes.

A coordenação intermunicipal para o desenvolvimento local

Na maioria das entrevistas com as lideranças observa-se nos discursos a falta de uma visão ampliada, além do Município referido, das questões de desenvolvimento local, tanto no que diz respeito aos problemas quanto no que diz respeito à busca de soluções.

Encontra-se poucas iniciativas, nos quatro municípios, de ação intermunicipal. Isso prejudica o planejamento, a razoável distribuição espacial e o bom uso dos equipamentos e das infra-estruturas entre os municípios, gerando custos inúteis. Adicionalmente provoca, no plano econômico, muitas vezes, competição entre produtores de municípios vizinhos, não por meio da busca de uma complementaridade entre as especializações ou de introdução de inovações, iniciativas que permitiriam um aumento da produtividade, mas pela guerra de preços, processo esse que os empobrece.

As relações com as instituições e os poderes estaduais e federais são muito variáveis segundo os municípios investigados, com vários efeitos sobre o financiamento dos projetos. As situações locais dependem, principalmente, do estado de relacionamento interpessoal e político entre os responsáveis o que aumenta as incertezas e as descontinuidades ao longo do tempo.

Considerações finais sobre o papel dos municípios no desenvolvimento local

Em suma, levando em conta, de um lado, a estruturação e os esforços de reorganização das administrações municipais para lidar com questões relacionadas às economias locais e aos desafios do desenvolvimento e, de outro, as iniciativas e medidas tomadas sob forma de linhas de ações, projetos e programas para apoiar as empresas, ajudá-las num processo de fortalecimento e de modernização, de melhorar as condições de produtividade e de suas competitividades, é possível pensar, com cautela, alguns pontos que as diferenciam. Em primeiro lugar frente a cada um dos quesitos analisados os municípios se colocam de forma diferenciada. Nenhum deles têm ao mesmo tempo bons instrumentos e bons resultados ou boa estruturação financeira e administrativa ou coordenação entre estas atividades. Até mesmo entre os municípios mais ricos, os resultados de atuação efetiva de apoio à transformação, modernização e capacitação das atividades econômicas locais, deixam a desejar. Em segundo lugar, pode-se dizer que os fatores para a hierarquização dos municípios em termos de serem ou não verdadeiros protagonistas do desenvolvimento econômico local são tantos e tão diferenciados entre eles que a combinação de colocações e classificações torna-se quase infinita.

Para resumir o conjunto de dados apresentados nesta seção dedicada aos quadros municipais voltados à transformação e ao acompanhamento da evolução das CPLs, constatou-se até agora poucas orientações nesse sentido e mesmo quando elas estão presentes os resultados apresentados sobre a adaptação, modernização e transformação das atividades econômicas locais foram muito pequenos ou até mesmo inexistentes. Ao mesmo tempo é importante registrar que algumas mudanças notáveis têm ocorrido recentemente e ficam registradas como promessas de efetividade da transformação econômica real. De fato, esses resultados não podem ainda ser traduzidos sob a forma de dados quantitativos, mas já podem ser indicados como mudanças qualitativas importantes, mostrando que os municípios estudados começam a se preocupar com o desenvolvimento econômico local e já estão incluindo em suas agendas preocupações tais como apoiar as atividades e as empresas; criar fontes alternativas de emprego e renda; e modernizar os tecidos produtivos locais. São iniciativas próprias dos municípios e, mais freqüentemente, relacionadas com agências e órgãos especializados não municipais.

A melhora da formação da classe política local, mediante processo de aprendizado que a substituição democrática proporciona, a qualidade cada vez mais alta dos servidores municipais contribuem também para esses progressos. Os vários movimentos e organizações das sociedades locais, pouco a pouco mais exigentes de uma boa gestão pública, mais fiscalizadoras das finanças, das ações, das obras e do desempenho dos poderes públicos municipais corroboram com essas constatações. Entretanto, não valeria escamotear ou reduzir as enormes dificuldades ainda presentes e os desafios ainda a vencer no caminho do desenvolvimento local, em tese já possível pela existência de uma estrutura federalista no Brasil, envolvendo, mais que no passado, um intenso complexo de instituições e entidades atuando nos municípios. O maior desafio para a ação pública municipal segue sendo a governança desse complexo emaranhado, conjunto de instituições públicas e privadas envolvidas nas atividades econômicas locais ou, de forma mais pertinente, como foi proposto denominá-las neste Programa, nas CPLs.

Nota

1. As entidades de ensino e pesquisa privadas por não disporem de fontes orçamentárias para o seu financiamento, em geral, buscam prestar outros serviços à comunidade (principalmente consultorias), além do ensino e da pesquisa, visando a obtenção de receitas.