

O DESENVOLVIMENTO LOCAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*Estudos avançados nas
realidades municipais*


Yves-A. Fauré
Lia Hasenclever
Organização

O DESENVOLVIMENTO LOCAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*Estudos avançados nas
realidades municipais*

Yves-A. Fauré
Lia Hasenclever
Organização

Rio de Janeiro, 2005

 e-papers

Projeto gráfico
Monike Santoro

Diagramação e capa
Livia Krykhtine

Revisão
Ana Beatriz Arena
Elisa Sankuevitz
Helô Castro

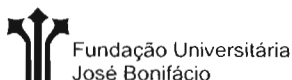
*Esta publicação encontra-se à venda no site da
E-papers Serviços Editoriais.
<http://www.e-papers.com.br>*

E-papers Serviços Editoriais Ltda.
Rua Mariz e Barros, 72, sala 202
Praça da Bandeira – Rio de Janeiro
CEP: 20.270-006
Rio de Janeiro – Brasil
CNPJ 03.484.075/0001-83

ISBN 85-7650-032-9

Impresso no Brasil

Apoio



Patrocínio



Execução



Fauré, Yves-A. e Hasenclever, Lia

O Desenvolvimento Local no Estado do Rio de Janeiro – Estudos
avançados nas realidades municipais / Yves-A. Fauré e Lia Hasenclever.

Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais, 2005.

460 p.

1. DesenvolvimentoEconômico Local 2. Rio de Janeiro 3. Brasil

I. Título

CDD 338.9

Sumário

- 7 Lista de siglas
- 13 Apresentação
Yves-A. Fauré e Lia Hasenclever
- 17 O quadro geral da pesquisa: tema, contexto, objeto e método
Yves-A. Fauré e Lia Hasenclever
 - 18 A relevância da problemática de desenvolvimento local
 - 24 Articulação do programa com os principais desafios da economia brasileira
 - 26 Os principais objetivos do programa de pesquisa
 - 28 Metodologia da pesquisa
 - 32 Características dos sítios selecionados
 - 37 Algumas definições preliminares
 - 40 Notas
- 43 Atividades fluminenses: as tendências econômicas estruturais a longo prazo
Yves-A. Fauré, Lia Hasenclever e René de Carvalho
 - 43 Para entender as evoluções econômicas fluminenses: a incontornável chave institucional
 - 48 A produção fluminense: longo declínio e recente recuperação
 - 52 A evolução dos estabelecimentos e do emprego no período 1985-2001

- 64 As atividades agrícolas no Estado do Rio e nas quatro CPLs
- 70 Notas
- 73 Campos dos Goytacazes: os desafios da transformação de um epicentro regional
Renata Lebre La Rovere e René Louis de Carvalho
 - 73 O desempenho de Campos e sua problemática de desenvolvimento
 - 82 Atividades e contextos empresariais locais
 - 107 Os projetos de apoio
 - 128 O quadro institucional campista e o desenvolvimento local
 - 138 Notas
- 141 Itaguaí: o dinamismo do porto nacional com ou sem desenvolvimento local
Leonardo Muls, Mathieu Bécue e Luiz Martins de Melo
 - 142 O desempenho de Itaguaí e sua problemática de desenvolvimento
 - 161 Atividades e contextos empresariais locais
 - 190 Os projetos de apoio
 - 203 O quadro institucional itaguaiense e o desenvolvimento local
 - 212 Notas
- 215 Macaé: internalizar as oportunidades do petróleo e diversificar a economia municipal
Yves-A. Fauré
 - 215 O desempenho de Macaé e sua problemática de desenvolvimento
 - 240 Atividades e contextos empresariais locais
 - 270 Os projetos de apoio
 - 292 O quadro institucional macaense e o desenvolvimento local
 - 318 Notas
- 325 Nova Friburgo: uma economia especializada e regional face aos mercados nacional e internacional
Lia Hasenclever
 - 325 O desempenho de Nova Friburgo e sua problemática de desenvolvimento

- 338 O contexto e as atividades empresariais em Nova Friburgo
- 362 Os projetos de apoio
- 383 O quadro institucional friburguense e o desenvolvimento local
- 403 Notas
- 407 Empresas, projetos de apoio, municipalidades: principais resultados e conclusões gerais
Yves-A. Fauré e Lia Hasenclever
- 408 Situação e desempenho do meio empresarial (empresários e empresas): comparação entre os municípios
- 422 A ação, os resultados e os efeitos dos projetos de apoio
- 426 Considerações finais sobre as empresas, as instituições e as relações entre elas
- 430 Municipalidades, empresas e desenvolvimento local
- 448 Nota
- 449 Referências bibliográficas

Lista de siglas

ABRAMAN	Associação Brasileira de Manutenção
ACIAPI	Associação Comercial, Industrial e Agro-pastoril de Itaguaí
ACIM	Associação Comercial e Industrial de Macaé
ANP	Agência Nacional de Petróleo
APBF	Associação dos Prefeitos da Baixada Fluminense
APEX	Agência de Promoção à Exportação
APLS	Arranjos Produtivos Locais
APL-NF	Projeto Arranjo Produtivo Local de Nova Friburgo da UERJ
APREMERJ	Associação dos Prefeitos Municipais do Estado do Rio de Janeiro
BB	Banco do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CAP	Conselho de Administração Portuária
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas
CEF	Caixa Econômica Federal
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca
CENPES	Centro de Pesquisas da Petrobras
CETEP	Centro de Educação Tecnológica e Profissional
CDL	Câmara de Desenvolvimento de Lojistas
CDRJ	Companhia das Docas do Rio de Janeiro
CIDE	Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro
CIEE	Centro de Integração Empresa-Escola

CIRJ	Centro Industrial do Rio de Janeiro
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODIN	Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro
COPPE	Coordenação dos Programas de Pós-graduação em Engenharia
COPPEAD	Instituto de Pós-graduação em Administração
COPPETEC	Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos
CPLs	Configurações Produtivas Locais
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
DNOS	Departamento Nacional de Obras Contra a Seca
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
ES	Espírito Santo
EUA	Estados Unidos da América
FAFIMA	Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Macaé
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente
FENORTE	Fundação Estadual do Norte Fluminense
FEVEST	Feira de Lingerie de Nova Friburgo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FINAME	Financiamento de Máquinas e Equipamentos
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FIRJAN	Federação de Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FUJB	Fundação Universitária José Bonifácio
FUMIN	Fundo Multilateral de Investimentos
FUNDECAM	Fundação para o Desenvolvimento de Campos
FUNDENOR	Fundação para o Desenvolvimento do Norte Fluminense
FUNDREM	Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro
FUNEMAC	Fundação da Educação de Macaé
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IE	Instituto de Economia
IE/UFRJ	Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro
IEL	Instituto Euvaldo Lodi
IGE	Instrumentos de Gestão Empresarial
IGP – DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
ILP	Indefinite Listing Privilege
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia
IPECAM	Instituto de Pesquisas de Campos
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPM	Índices de Participação dos Municípios
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Auto-motores
IQM	Índice de Qualidade Municipal
IRD	Institut de Recherche pour le Développement
ISO	International Standards Organizations
ISS	Instituto de Seguridade Social
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos”
LENEP	Laboratório de Engenharia e Exploração de Petróleo
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MBR	Minerações Brasileiras Reunidas S.A.
MERCOSUL	Mercado Comum do Cone Sul
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MODERINFRA	Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem
MPES	Micro e Pequenas Empresas
MTE	Ministério do Trabalho e do Emprego
NAD	Projeto Núcleo de Apoio ao Design
NUCLEP	Nuclebras Equipamentos Pesados S.A.
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OGMO	Órgão Gestor de Mão-de-obra
OMPETRO	Organização dos Municípios Produtores de Petróleo
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONGS	Organizações Não Governamentais
ONIP	Organização Nacional das Indústrias de Petróleo
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PA	Projeto de Apoio
PADEM	Programa de Apoio e Desenvolvimento de Municipalidades
PBQPH	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade no Habitat

PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEA	População Economicamente Ativa
PESAGRO	Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio de Janeiro
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PMAT	Programa de Modernização da Administração Tributária do BNDES
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMES	Pequenas e Médias Empresas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLOTEC	Pólo Tecnológico de Niterói e Municípios vizinhos
PPS	Partido Popular Socialista
PQR	Programa Qualidade Rio
PROÁLCOOL	Programa de Apoio à Produção de Álcool Carburante
PRODEFRUTA	Programa de Desenvolvimento da Fruticultura
PROGIR	Projeto de Irrigação da Produção Canavieira
PROIRRIGA	Programa de Apoio à Agricultura Irrigada
PROMAE	Programa Municipal Macaé Empreendedor
PROMOS	Agência de Promoção de Negócios da Câmara de Comércio de Milão
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSI	Programa Setorial Integrado
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RH	Relações Humanas
RJ	Rio de Janeiro
RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECPLAN	Secretaria de Planejamento
SEDU	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEMIC	Secretaria Municipal de Indústria e Comércio de Macaé
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPDET	Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico e Turismo

SERLA	Superintendência Estadual de Rios e Lagoas
SESI	Serviço Social da Indústria
SIMPLES	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
SINDIPETRO	Sindicato Único dos Empregados do Petróleo
SINDIVEST-NF	Sindicato do Vestuário de Nova Friburgo
SP	São Paulo
SPC	Serviço de Proteção ao Crédito
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TECNORTE	Parque de Alta Tecnologia do Norte Fluminense
TECAR	Tecnologia de Cargas
TECON	Terminal de Contêineres
UCAM	Universidade Candido Mendes
UENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIVERSO	Universidade Salgado de Oliveira
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
VAF	Valor Adicionado Fiscal
VALESUL	Valesul Alumínio S.A.
ZPE	Zona de Processamento de Exportações

Apresentação

Yves-A. Fauré
Lia Hasenclever

As idéias e análises contidas neste livro foram desenvolvidas durante três anos de estudos sobre o tecido empresarial, os projetos de apoio e as instituições municipais em vários sítios do estado do Rio de Janeiro, Brasil, com o objetivo de contribuir para um melhor entendimento teórico do tema desenvolvimento econômico local.

Estes estudos foram realizados no âmbito do Programa de Pesquisa *As Transformações das Configurações Produtivas Locais no Estado do Rio de Janeiro: instituições, interações, inovações*, do Grupo de Economia da Inovação (GEI), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), em parceria com a Unidade de pesquisa Desenvolvimento Local: Dinâmicas e Regulações do Institut de Recherche pour le Développement (IRD), estabelecimento público científico francês. Para tal, desenvolveram-se de quatro subprojetos de pesquisa, cada um deles versando sobre um município – Campos, Itaguaí, Macaé e Nova Friburgo.

Diversas pessoas e instituições foram responsáveis pelo excelente ambiente institucional no qual se deu o desenvolvimento do trabalho. Agradecemos, em primeiro lugar, ao IE/UFRJ, instituição executora, na figura de seus diretores – João Carlos Ferraz e posteriormente João Sabóia –, bem como ao diretor adjunto de pesquisa – professor João Lizardo Hermes de Araújo –, que não só acolheram o trabalho com entusiasmo, mas também não pouparam esforços para viabilizá-lo.

As discussões e reuniões de trabalho com os coordenadores dos subprojetos – professores Luiz Martins de Melo, Renata La Rovere, René Louis de Carvalho –, e também com toda a equipe de doutorandos, mestrandos e alunos de iniciação científica, completaram esse ambiente institucional e animaram toda a elaboração do trabalho. Os encontros fo-

ram muito valiosos para precisar as especialidades e centros de interesses recíprocos, verificar as convergências de problemáticas científicas estudadas individualmente por cada um dos quatro subprojetos, extrair uma problemática comum de pesquisa, identificar alguns objetos e temas de estudos conjuntos. Enfim, exercitar a difícil tarefa de fazer um trabalho de pesquisa coletivo com base em projetos monográficos conduzidos por municípios, além de pretender contribuir para o debate acerca do desenvolvimento econômico local.

Em segundo lugar, o agradecimento vai para o IRD por ter viabilizado a alocação do Dr. Yves Fauré como Pesquisador Visitante no IE/UFRJ. O aprendizado obtido sobre a execução de pesquisa coletiva e cooperada foi bastante positivo para toda a equipe brasileira. Além disso, permitiu a abertura de uma série de janelas de oportunidades para a realização de outros estudos e intercâmbios futuros. A presença do pesquisador e sua experiência anterior em projetos coletivos de pesquisa foram fundamentais, constituído-se em um enorme legado para os professores do GEI/IE/UFRJ.

Em terceiro lugar, o agradecimento vai para a secretaria de pesquisa exercida com destaque e dedicação por Márcia Bastos. Foi mediante sua colaboração que pudemos satisfazer a todo emaranhado de prestação de contas, exigidas por nossos financiadores. Seu auxílio também foi valioso na circulação de informações entre os aprendizes (doutorandos, mestrados e alunos de iniciação científica) e os mestres, na preparação das atividades de campo, na relação com os fornecedores (manutenção de equipamentos, livrarias, fornecedores de *softwares*, agências de viagens) e clientes da pesquisa (outros grupos de pesquisa, profissionais do Sebrae, alunos em busca de temas), e, finalmente, na preparação deste livro.

Em quarto lugar, agradecemos a nossos financiadores: ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que apoiou a parceria entre o IE/UFRJ e o IRD, viabilizando o início do Projeto, parte das pesquisas de campo e o intercâmbio mantido com as instituições francesas; ao Fundo Verde Amarelo, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), e às agências responsáveis por seu gerenciamento – Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB) –, que financiaram todo o custeio do projeto ao longo dos seus três anos de duração, além de um seminário e a edição de dois livros. Por último, agradecemos ao IRD pelo aporte de um computador, recursos para outra parte das pesquisas de campo e diárias do intercâmbio, complementando o financiamento do Projeto.

Finalmente, mas não menos importante, recebemos a contribuição de nossos avaliadores internos e externos. Ainda no decorrer da pesquisa, contamos com as observações críticas e construtivas dos colegas do IE/UFRJ

– João Lizardo Hermes de Araújo, Fábio Erber e Edmar Luiz Fagundes de Almeida – e de outras universidades brasileiras – Marco Aurélio Crocco (Universidade Federal de Minas Gerais), Cecile Raud Matedi (Universidade Federal de Santa Catarina), Jair do Amaral (Universidade Federal do Ceará) e Gesinaldo Ataíde Cândido (Universidade Federal da Paraíba) –, que foram fundamentais para complementar as diretrizes iniciais do programa de pesquisa nas monografias sobre os municípios a serem estudados. Posteriormente, por ocasião da apresentação do relatório final de pesquisa ao CNPq-IRD, em maio de 2004, na cidade de Brasília, recebemos importantes contribuições para a continuidade e desdobramentos do bem como avaliações bastante positivas sobre os resultados científicos obtidos. Esses resultados, apresentados em teses, monografias e artigos, tiveram sua qualidade e importância confirmadas por um conjunto bem maior de avaliadores externos.

Os autores agradecem a todas as contribuições e responsabilizam-se pelos erros e omissões certamente ainda presentes neste produto que ora apresentamos aos leitores como parte da retribuição aos apoios recebidos. Esperamos estar contribuindo para um melhor entendimento dos desafios que cercam as empresas, os projetos de apoio e os municípios, a fim de que esses atores possam transformar-se em protagonistas reais do desenvolvimento econômico local de cada uma das configurações produtivas estudadas.

O quadro geral da pesquisa: tema, contexto, objeto e método

*Yves-A. Fauré
Lia Hasenclever*

O tema central deste livro, o desenvolvimento econômico local, tem sido visto como um novo paradigma de estudo do desenvolvimento econômico.

De fato, a pesquisa do desenvolvimento econômico não é um fenômeno novo e este tem sido vastamente estudado por várias escolas e teorias. Entretanto, as transformações econômicas, que vêm ocorrendo desde os anos 1970, têm levado a diferentes questionamentos sobre as abordagens mais correntes desse fenômeno. Um primeiro aspecto que tem sido recorrentemente questionado é a abordagem unidimensional que privilegia a esfera econômica em detrimento de outras. É cada vez mais consensual entre estudiosos do assunto a relevância da variável institucional, variável central no estudo deste tema, a qual é representada pela evolução e pela interação entre os atores e entre estes e as instituições. Um segundo aspecto é que o local assume uma maior importância diante do refluxo das economias nacionais e das administrações políticas e econômicas que o Estado exercia sobre o espaço nacional. As políticas de descentralização são um resultado duplo da crise financeira dos estados nacionais e do aumento das expectativas democráticas da população. Finalmente, a essas descentralizações correspondem novas responsabilidades econômicas atribuídas às municipalidades no que diz respeito às transformações das atividades econômicas locais, as quais, entretanto, nem sempre são possíveis em virtude da ausência de instituições especializadas para tal.

Todos esses aspectos tornam completamente sem sentido a abordagem do desenvolvimento econômico com base em uma metodologia abstrata e modelizadora, em que as especificidades locais podem ser suprimidas e simplificadas valendo-se de variáveis exclusivamente macroeconômicas. O local emerge como um espaço social de construção específica e

fundamental para o estudo da compreensão do desenvolvimento econômico, contudo, é de difícil modelização por causa das suas particularidades históricas e institucionais.

O que se apresenta aqui é o resultado de uma pesquisa realizada durante três anos e já apresentada preliminarmente aos leitores, sob a forma de estudos exploratórios sobre quatro municípios do Estado do Rio de Janeiro, no livro *Desenvolvimento Local no Estado do Rio de Janeiro. Quatro Estudos Exploratórios: Campos, Itaguaí, Macaé e Nova Friburgo*. Com base nas diretrizes apresentadas em nosso primeiro livro, o objetivo desta obra é descortinar os principais resultados da pesquisa realizada com 500 empresas, 16 projetos de apoio e quatro municipalidades.¹

Neste capítulo, são apresentados: o tema do desenvolvimento econômico local, o contexto no qual se formulou a pesquisa, os principais objetos de pesquisa e o método adotado pela equipe.

A relevância da problemática de desenvolvimento local

O programa de pesquisa refere-se a uma problemática de desenvolvimento local que engloba, sintetiza e dá sentido às diferentes dimensões constituídas tanto pelas aglomerações de atividades econômicas, quanto pela dimensão institucional das mudanças, fenômenos que constituem-se em seus objetos de investigação.

Um novo paradigma de desenvolvimento econômico

Parte-se do princípio de que a escala macro – política, econômica, entre outras – é ainda um fator fortemente determinante das situações localizadas. No entanto, dois fenômenos tendem a emprestar à escala local uma importância nova. De um lado, a acentuação do processo de globalização das economias – entendido aqui como a expansão mundial das formas mercantis e a interdependência crescente dos diferentes mercados – tende a relativizar o nível nacional-estatal das economias e, paradoxalmente, a reaproximar as escalas globais e locais, colocando em concorrência os territórios produtivos localizados. Por outro lado, o processo de descentralização administrativa e política deu às coletividades locais – os municípios – meios, competências jurídicas e, finalmente, responsabilidades importantes em matéria de desenvolvimento local.

O resultado duplo desse processo é bastante claro: mesmo que as regras, os princípios, os fatores e os meios que condicionam as atividades econômicas sejam mais ou menos os mesmos no quadro nacional, é necessário constatar que as situações locais, em termos de desempenho, de resultado, de crescimento econômico, por exemplo, podem ser sensivelmente diferentes. Além disso, estas em geral, não podem ser explicadas

por dotações de fatores naturais particulares ou por recursos específicos herdados.

A noção de desenvolvimento local integra várias dimensões, espaciais, econômicas, sociais, culturais e políticas, que, por meio de seu conjunto dinâmico, podem produzir uma prosperidade sólida e durável que não se reduz à taxa de crescimento do PIB do município somente. O melhoramento dos efeitos de aglomeração, a intensificação das economias de aglomeração, a ancoragem física das empresas, a realização de programas de criação de emprego e renda, o apoio à modernização do tecido empresarial, os esforços produzidos para elevar o nível de qualificações e de competências, as ações facilitando a incorporação e a difusão das inovações, a construção do território por um conjunto de organizações e de serviços, o acionamento de uma governança associando as esferas pública e privada, a criação de instrumentos institucionais visando adaptar as mudanças e antecipar os problemas e os desafios, figuram entre os componentes do possível, do desejável desenvolvimento local.

Assim, o desenvolvimento local, processo dinâmico e incerto, em vez de realidade congelada, é, ao mesmo tempo, um problema de consolidação territorial e um problema de coordenação dos diferentes agentes que interagem na condução das atividades econômicas.

É importante sublinhar que, se vários modelos puderam ser construídos com base em grandes tipos de modalidades de relações entre empresas, localmente situadas, e nos principais fatores que contribuíram para a emergência das aglomerações de empresas mais ou menos especializadas, o desenvolvimento local, por combinar múltiplas dimensões, encontra expressões e formas muito particulares, dificilmente modeláveis. É possível, entretanto, isolar das experiências locais estudadas um certo número de elementos de convergência e de diferenciação, extraindo alguns parâmetros. Porém, as condições reais, empíricas, concretas, do desenvolvimento local dependem de dosagens, às vezes muito sutis, de parâmetros localizados de tal forma que é difícil pretender retirar lições gerais e muito menos “receitas” definitivas para a ação político-econômica.

Distritos industriais, *clusters* de empresas, CPLs

O principal objeto de trabalho – o local ou as concentrações de atividades econômicas –, entre outras questões relativas aos sistemas produtivos urbanos, inscreve-se na abordagem que se interessa tanto pelas condições de localização e de concentração das atividades econômicas em espaços delimitados, quanto pelas condições, multifatoriais, de suas transformações.

Em distritos industriais “clássicos” – chamados *marshallianos*, que podem figurar como tipos ideais ou modelos em relação aos quais pode ser fácil

caracterizar cada caso empírico e proceder a comparações frutíferas e a classificações úteis – as explicações da eficácia dessas CPLs, compostas por empresas de tamanho modesto, enfatizam as modalidades específicas de trabalho e a forte coordenação entre as unidades participantes, geralmente estruturadas em rede, que compensam, assim, amplamente as economias de escala alcançadas pelas grandes empresas. As externalidades positivas, engendradas pela proximidade e que vêm eventualmente reforçar as próprias ações do Poder Público, completam a compreensão do sucesso dessas aglomerações de empresas. A dinâmica criadora de uma “atmosfera industrial”, as vantagens da “eficiência coletiva”, permitida pela proximidade, o desempenho positivo da organização da produção, calcada sobre a divisão do trabalho entre PMEs, foram redescobertos por ocasião da crise do chamado modelo fordista. Este modelo correspondia ao triunfo das grandes empresas, portadoras de funções integradas e tidas como as únicas capazes de realizar ganhos econômicos crescentes.

Os sistemas produtivos locais identificados e analisados por vários grupos de pesquisadores são atualmente objeto de diferentes abordagens. Algumas destas focam a reflexão sobre as formas da reorganização pós-fordista e se apresentam como uma versão da especialização flexível e da denominada nova competição. Outras inscrevem-se, sobretudo, na perspectiva de um melhor conhecimento das dimensões endógenas (o patrimônio socioeconômico local) e cognitivas (os processos de aprendizagem e de difusão de culturas técnicas) dos processos de industrialização difusa.

Os trabalhos realizados, nestes últimos anos, na Itália, no México, na Índia, no Brasil e na França, colocaram em foco a importância das estruturas sociais que condicionam as atividades econômicas, o peso da história e das tradições locais de cooperação, a influência de instituições baseadas em regras, formais ou informais, em valores e em representações que organizam a comunidade humana de trabalho. Isso se deu independentemente das diferentes abordagens e denominações utilizadas para identificar as atividades econômicas especializadas e localizadas em um mesmo território – distritos industriais no sentido amplo, sistemas produtivos locais, pólos de industrialização difusa, *clusters* de empresas, CPLs ou APLs –, da importância do grau de especialização ou da amplitude das cooperações interempresas e entre as empresas e as instituições. Observam-se, assim, as várias abordagens científicas ultrapassarem o domínio exclusivamente econômico para explorarem um espectro mais amplo de variáveis, apesar de nem sempre elas terem recebido um tratamento apropriado, do ponto de vista seja de sua importância, seja dos métodos e abordagens adotados.

Este programa de pesquisa utilizou a expressão “Configurações Produtivas Locais” (sob a sigla CPLs) por considerar ser fórmula mais ampla e

melhor adaptada ao projeto e a seu escopo. As CPLs são entendidas simplesmente como conjuntos de atividades, de produção, comércio e serviços, situados em espaços de proximidade mais ou menos delimitados, sendo empreendidas por empresas de tamanho modesto, eventualmente estruturadas em torno de empresas maiores. Os distritos industriais e os *clusters* de empresas, que em geral são objeto de atenção dos especialistas, têm formação localizada, alguns altamente especializados e dinâmicos, apresentando em geral características excepcionais.

O Brasil conhece, sobretudo, os sistemas produtivos locais com fraca integração entre empresas e de especialização pouco marcada. As quatro CPLs tratadas neste estudo representam, assim, as situações mais comuns, e os resultados das pesquisas realizadas permitem uma área geoeconômica de aplicação bastante mais estendida do que os quatro municípios selecionados.

A importância dos aspectos institucionais, entre outros municipais, nas mudanças econômicas

A análise dos mecanismos que esclarecem o funcionamento e a evolução contemporânea dos tecidos empresariais e dos aparelhos produtivos das cidades médias e pequenas, bem como a avaliação não somente das condições econômicas, mas também sociais e institucionais de suas transformações, foram os focos centrais do programa de pesquisa.

A intenção central foi explicitar os fatores sociais e institucionais, associados às variáveis espaciais, técnicas e econômicas, que esclarecem tanto as condições de organização e de funcionamento, quanto a evolução, mais ou menos bem-sucedida, das quatro configurações produtivas selecionadas. Tratou-se também de analisar esses fatores em relação aos diferentes projetos de apoio público e profissionais, visando ao desenvolvimento e/ou à reestruturação desses sistemas produtivos.

Esses fatores sociais e institucionais, sempre considerados como importantes pelos analistas para explicar os comportamentos, as decisões e a situação dos agentes econômicos, são certamente identificados, mas, muito frequentemente, apreciados rapidamente, à margem, com um estatuto semelhante ao de variáveis exógenas em um modelo a ser interpretado. Por isso, propôs-se aqui, ao contrário, fazer desses fatores um sujeito próprio.

De um lado, pode-se dizer que, além da simples proximidade geográfica das empresas que participam de CPLs, é a importância das relações profissionais, do partilhamento de valores e de crenças, da intensidade da cooperação entre as empresas e as instituições, da solidariedade, da confiança construída historicamente entre os agentes, que esclarece essa eficiência coletiva local, em particular porque todos esses elementos permitem reduzir os custos de transação (custos de transporte, de proximi-

dade dos mercados, de controle dos contratos etc.) em uma perspectiva neo-institucionalista.

De outro lado, pode-se observar que as políticas públicas e, de forma mais geral, a ação pública ou coletiva contribuem para a construção ou a manutenção das vantagens comparativas locais buscadas pelos investidores e empresários, notadamente pelo viés da política fiscal, da política de crédito, da regulamentação administrativa e técnica das atividades econômicas, da distribuição de ajudas e de subvenções, do acesso a equipamentos e serviços e da disponibilidade de assistência técnica.

Para assegurar a indispensável, mas incerta, modernização dos sistemas produtivos locais, projetos de apoio são concebidos e executados, oriundos de serviços governamentais – administração da União e agências de estados – e/ou de organismos setoriais e profissionais – câmaras de comércio e de indústria, federações patronais etc. O impacto desses projetos e sua eficácia não dependem apenas de seu conteúdo técnico, do ponto de vista seja de sua construção racional ou de sua pertinência, seja de sua adequação aos problemas encontrados. Seus efeitos dependem de sua identidade institucional e, ao mesmo tempo, do ambiente cultural, no qual são postos em movimento, e das características demográficas e sociológicas dos meios empresariais, nos quais inserem. Isto é dependem dos interesses e visões das autoridades políticas locais e do Estado, bem como das relações entre estas e os agentes econômicos.

O programa coletivo de pesquisa consistiu em observar a evolução dos aparelhos produtivos locais, em examinar os fatores que condicionam as mudanças, os mecanismos que favorecem ou não as adaptações e em avaliar os resultados obtidos em cada sítio. Dessa forma, ele não limitou o perímetro da compreensão dos processos estudados a somente dados econômicos, contábeis, técnicos, uma que estes não podem ser isolados do complexo multifatorial que produz os resultados registrados. Eles devem, ao contrário, ser esclarecidos pelas condições sociais, políticas, culturais, organizacionais que os tornam possíveis. Portanto, o Programa concedeu um lugar crucial às dimensões e aos contextos institucionais no seio do qual agem os atores.

Foi levada em consideração a importância das instituições para explicar as evoluções socioeconômicas observadas, assim como foram aproveitados diferentes aportes e esclarecimentos das duas grandes correntes da escola institucionalista. De um lado, no plano macro, esta enfatiza a influência que o contexto das crenças e das representações coletivas, como também do aparelho das organizações e dos conjuntos estruturados de ações exerce para facilitar a compreensão das mudanças – realizadas ou não, favoráveis ou desfavoráveis – observadas à escala das CPLs. Por outro lado, no

plano micro, ela permite focar nas ligações entre os agentes econômicos, por exemplo, sob forma de cooperação, para melhorar os resultados individuais e elevar a competitividade de cada unidade produtiva.

A noção de instituição aqui utilizada faz referência a pelo menos dois aspectos fortemente correlacionados. Em primeiro lugar, é possível dizer que, além das iniciativas individuais e privadas que contribuem com as bases do crescimento econômico e permitem a melhoria da situação social, trata-se de um conjunto estruturado de ações, programas e instituições que podem orientar, suscitar, facilitar e multiplicar as condições iniciais do crescimento, tornando-o mais seguro, mais sólido, mais durável, mais equilibrado e mais bem distribuído. É neste sentido que devemos compreender, nos vários domínios, a intervenção das organizações, sejam estas públicas, semipúblicas, coletivas, agências de desenvolvimento, associações, sindicatos profissionais etc. Os achados da pesquisa sugerem indiretamente, em várias passagens, mediante a associação entre as iniciativas e os interesses públicos e privados, a importância do “complexo institucional”, que necessariamente acompanha todo o processo de desenvolvimento. A literatura econômica tornou-se muito rica nas demonstrações de que os elementos de coordenação não exclusivamente mercantis, que englobam fatores organizacionais, sociais e culturais, são muito importantes na eficácia e na dinâmica dos dispositivos produtivos, tendo, inclusive, um papel fundamental, que foi por muito tempo negligenciado pela teoria.

Em segundo lugar, pode-se entender por desenvolvimento institucional a indispensável articulação entre os planos de ação dos diversos agentes, sua concepção e elaboração comum, passando por sua integração em uma perspectiva sistêmica da coletividade e de seu futuro desejado. Ora, essas condições programáticas não podem ser atingidas com ações individuais reguladas unicamente pelo mercado. São as organizações ou, ao menos, as iniciativas coletivas, qualquer que seja sua natureza – pública ou privada – que podem assegurar um mínimo de coerência entre os planos de ação dos diversos agentes, permitindo a passagem de um cenário de crescimento para um cenário de desenvolvimento. Temos que precisar, entretanto, que a articulação dos planos de ação dos diversos agentes, principalmente coletivos, não significa a existência de um acordo, de um consenso sobre a ação pública ou a presença de um pensamento único sobre o desenvolvimento local.

A ação municipal tornou-se ainda mais importante num momento em que a mobilidade dos fatores de produção e a concorrência entre as firmas criam oportunidades de crescimento ao mesmo tempo em que ameaçam os empregos e as rendas locais. Nas teorias contemporâneas sobre a ação pública local, a ênfase é colocada sobre a função de coordenação, de simpli-

ficação, de informação e de suporte aos agentes e aos projetos econômicos. Em resumo, trata-se, para os poderes públicos locais, de participar na regulação do sistema socioeconômico municipal.

Em todos esses domínios, fica clara a necessidade da coordenação entre agentes, de uma organização dos meios empresariais, de uma definição de estratégias, de intervenção, de apoio, de informação, enfim de ações organizadas coletivamente, que ultrapassam as possibilidades e os interesses micro ou individuais. O acompanhamento institucional é sempre importante para favorecer, consolidar, prolongar e multiplicar o impulso inicial rumo ao crescimento iniciado pelos agentes econômicos.

Articulação do programa com os principais desafios da economia brasileira

Uma pesquisa situada no centro dos desafios econômicos contemporâneos

No Brasil, como em outros lugares do mundo, vários movimentos contemporâneos tendem simultaneamente a situar no plano local responsabilidades políticas novas em matéria de crescimento econômico e a colocar em pauta a perenidade dos dinamismos produtivos localizados. Os riscos de mobilidade crescente dos fatores de produção, de reversibilidade das implantações das empresas ou da volatilidade dos circuitos de fornecimento e subcontratação ganham um relevo particular no quadro da dinâmica e de equilíbrio dos Poderes entre a União, os estados e as municipalidades. As autoridades locais são convidadas a encontrar no próprio local os meios de funcionamento dos serviços coletivos e os recursos necessários ao financiamento dos investimentos públicos; meios de favorecer as condições de um crescimento econômico significativo com ações de sustentação à criação e/ou à fixação das atividades privadas; finalmente, de forma mais geral, meios de fazer das coletividades locais as atrizes de seu próprio desenvolvimento. As aglomerações de MPEs que compõem as CPLs – 97% do tecido empresarial brasileiro são constituídos de micro e pequenos estabelecimentos – podem aparecer como evidentes focos de crescimento localizado, por um lado, porém como plataformas produtivas frágeis.

Globalização, competitividade produtiva, concorrência territorial

As políticas de desregulamentação, de abertura dos mercados, de integração regional, em suma, a liberalização e a globalização econômicas nas quais o Brasil, e outros países engajaram-se, acentuando a competição entre as empresas e, ao mesmo tempo, aumentam a concorrência entre os territórios receptores de investimentos. Sendo assim, pode-se constatar, simulta-

neamente: i) uma multiplicação de iniciativas das autoridades locais para atrair os capitais e as empresas, como também para transformar as CPLs, modernizando-as e adaptando-as à nova realidade econômica; ii) um acúmulo de irredutíveis desafios sociais e políticos se apresentam a essas autoridades em virtude da criação ou da reconversão de pólos de atividade (para evitar o seu declínio), ou ainda de ameaças, por parte das empresas, de decisões microeconômicas de deslocalização dos seus negócios ou de reconversão dos circuitos de aprovisionamento e de fornecimento de bens e serviços.

Interesse para a situação atual do Estado do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro caracteriza-se por uma perda relativa de seu dinamismo industrial desde os anos de 1980 – somente contrabalançada pelo crescimento de seu setor petrolífero – e pela exacerbação do crescimento urbano de sua área metropolitana. A revitalização da economia fluminense passa pela reorganização de vários ramos de atividades situados em diferentes microrregiões e/ou no entorno de cidades médias ou pequenas, estando ligados diretamente à importante massa de MPEs. Esses pólos, alavancas essenciais de um crescimento do tipo novo, podem tornar-se os focos de um desenvolvimento local em torno do qual a globalização, paradoxalmente, concede todas as suas chances.

A longa função de capital nacional assumida pela cidade do Rio de Janeiro, o peso que representa esta grande metrópole no agregado econômico e social do jovem Estado fluminense que a cidade dirige, o desinteresse pelos problemas do interior que suas elites políticas e intelectuais manifestaram durante longo tempo, contrastam fortemente com as realidades e necessidades do interior fluminense em vários aspectos de seu aparelho produtivo.

Vários projetos de apoio, a fim de revitalizar a economia do Estado e estruturar sua adaptação modernizadora, passam pela reorganização de vários ramos de atividade em diferentes microrregiões e/ou em torno de cidades médias ou pequenas. Ou seja, passam por processos relativamente localizados em torno de alguns pólos distribuídos sobre o conjunto do território estadual e que dizem respeito, em primeiro lugar, à importante massa de MPEs. Esses pólos constituem-se de zonas produtivas antigas e mais ou menos especializadas, cujo dinamismo enfrenta atualmente sérios limites e dificuldades, ou de unidades geográficas que necessitam ser estruturadas economicamente, tendo como base novas produções e segundo modalidades organizacionais de dimensão modesta, porém eficaz. Ora, até o presente, o estado do Rio não tem se caracterizado por uma forte sensibilidade aos problemas da acomodação espacial das atividades econô-

micas; não existe, por diversas razões que não se podem precisar aqui, tradição e cultura do “desenvolvimento local”, o que é um dos impulsores essenciais do novo crescimento.

Os principais objetivos do programa de pesquisa

O projeto consistiu na análise de quatro configurações produtivas localizadas no Estado do Rio de Janeiro: Campos de Goytacazes, Itaguaí, Macaé e Nova Friburgo. Essas configurações são atualmente objeto de proposições e de ações visando a sua melhor organização e/ou a sua revitalização no contexto dos desafios e restrições de competitividade geradas pelos novos processos e regras da atividade econômica (liberalização, globalização), com também pela acentuação da concorrência entre os territórios produtivos.

Tomar os projetos de apoio à transformação como fio condutor

É a presença de projetos de apoio à transformação econômica nos sítios selecionados que justifica este estudo e que serve de fio condutor às interrogações e aos objetivos acadêmicos e pragmáticos. A hipótese geral é a de que a natureza intrínseca desses projetos, seu funcionamento, sua identidade econômica e técnica, seus modos de ação, as interações que eles produzem com os contextos humanos e profissionais aos quais eles se dirigem – empreendedores, líderes setoriais, responsáveis políticos e sociais –, constituem também condições de transformação e não são estranhas aos resultados obtidos por estes projetos.

Analisar as capacidades de transformação produtivas locais em face das restrições macroeconômicas

No plano geral, os processos de abertura econômica, de liberalização das atividades e de globalização dos mercados acentuaram a concorrência, não somente entre as empresas e nos modos de organização dos aparelhos produtivos, mas também entre os territórios.

O crescimento das cidades metrópoles e a saturação das externalidades positivas geram a necessidade, neste novo contexto, de conquistar novas vantagens comparativas e de melhorar a competitividade das empresas, levando-as a se interessarem pelas necessárias adaptações de CPLs, organizadas em cidades médias ou pequenas, ou no entorno delas.

Especificar os fatores de mudanças e formalizar as condições de transformações bem-sucedidas

A relevância do programa de pesquisa torna-se maior em virtude do conhecido diagnóstico sobre o Estado do Rio de Janeiro, que apresenta o duplo fenômeno de limitação de sua industrialização e de empobrecimento da

dinâmica metropolitana. As transformações induzidas – principalmente pelos projetos de apoio – desses sistemas produtivos descentralizados incitam provavelmente novos mecanismos de desenvolvimento local, ou até mesmo regional, para os quais não se tem tradição estabelecida no Estado.

Neste sentido, foi verificado se a presença de alguns elementos virtuosos, identificados nos casos de sucesso de outros *clusters* já estudados alhures, tais como o capital social, as hierarquias de governança entre as empresas e entre estas e as instituições, estão ou não presentes nos municípios estudados.

Outros objetivos do projeto

Explicitar a evolução e a estrutura das quatro CPLs selecionadas

De um lado, reconstituiu-se a trajetória histórica das CPLs, valendo-se da hipótese de que essa dimensão diacrônica pode ajudar a entender os desafios e os problemas que elas atualmente enfrentam. Por outro lado, identificaram-se as características gerais e particulares dessas CPLs, com o objetivo de evidenciar, por intermédio de um trabalho comparativo, suas propriedades comuns e suas especificidades.

Analisar os diversos programas de desenvolvimento e os projetos de apoio à reestruturação dessas CPLs

Esses programas e projetos se dirigem essencialmente ao conjunto das pequenas empresas. Tratou-se, em primeiro lugar, de mensurar os efeitos que eles têm sobre as empresas numa escala individual e em um conjunto de funções (organização, produção, inovação, desempenhos). Em seguida, no plano holístico, apreciaram-se as mudanças observadas em sua organização e em sua eficiência coletiva.

Avaliar o peso das instituições mercantis e não mercantis

Outra meta foi avaliar os efeitos específicos das ações coletivas e dos projetos públicos de apoio aos processos de organização ou de reorganização dos sistemas produtivos localizados, bem como examinar o peso dos fatores não propriamente mercantis (cultura, regras e tradições, relações sociais etc.) na realização dos desempenhos econômicos, nas modalidades de adaptação à mudança e no maior ou menor sucesso das operações de estruturação ou reestruturação das CPLs.

Identificar o regime de evolução desses sistemas produtivos

Foram analisadas as mudanças – ou a ausência destas – nos fatores de competitividade e nas vantagens comparativas desses sistemas produtivos apreciando-se se estes seguem uma trajetória espúria (*low road*) ou uma

trajetória virtuosa (*high road*). Isto é, se repousam sobre a exploração de uma renda, de uma vantagem histórica, da disponibilidade de um fator abundante, de uma vantagem concedida pelos poderes públicos (fiscalidade, terreno, ajudas diversas), ou se eles se engajam em uma via mais difícil, mais seletiva, porém mais promissora em relação ao futuro, a qual repousa sobre a elevação da produtividade, a inserção de tecnologias performáticas, o melhoramento dos processos de produção, o aumento das competências e das qualificações.

Verificar se as mudanças econômicas observadas são duradouras e têm impactos positivos amplos

O foco principal foi saber se a adaptação e a modernização das quatro configurações produtivas ultrapassam o horizonte temporal curto e transbordam uma simples dinâmica econômica dos meios socioprofissionais para inscrever-se numa perspectiva de “desenvolvimento local”.

Metodologia da pesquisa

Aspectos dessas configurações econômicas locais se assemelham e se diferenciam em termos de problemática de desenvolvimento. A realização de comparações e de sínteses interpretativas entre os quatro sítios selecionados só foi possível mediante a identificação de constantes, entre as quais destacam-se a existência de conjuntos de MPEs, uma situação econômica do interior diferenciada em relação à capital – município do Rio de Janeiro –, a ação de projetos de apoio às empresas, as mesmas responsabilidades (competências e meios de ação) exercidas pelos poderes públicos em escala local – particularmente as prefeituras e as câmaras municipais. Em outras palavras, quer-se buscar os fatores explicativos para o desenvolvimento econômico local de quatro municípios que aparentemente estão submetidos a uma mesma dinâmica macroeconômica, nacional e estadual, e a um mesmo quadro regulatório.

Técnicas e posturas de pesquisa

A equipe utilizou o mesmo termo de referência na pesquisa das quatro configurações produtivas selecionadas. Esse aspecto integrado de funcionamento trouxe implicações sobre o método de trabalho, o qual foi essencialmente construído por meio de reuniões coletivas para orientação geral e estudos temáticos específicos, utilizando os guias de entrevistas qualitativas, questionários coletivos do tipo fechado e em parte quantitativos.

Os princípios metodológicos orientaram a sensibilidade a uma pluralidade de abordagens – a sociologia econômica, a sociologia das organizações, a análise institucional, a análise econômica, a economia empresarial, a abertu-

ra às dimensões diacrônicas dos processos, as interações entre os agentes etc. O exercício dessa postura pluridisciplinar foi possível pelas competências complementares dos membros da equipe, garantindo que a diversidade dos fatores que iluminam os objetos estudados fossem respeitados.

A investigação das quatro configurações produtivas não resultaram em monografias, que dariam margem ao risco de justapor as situações locais e as experiências de reestruturação. Porém, conhecem-se as grandes dificuldades de uma comparação estrita quando se trata de fenômenos complexos e relativamente afastados no espaço. O resultado final foi, portanto, um exercício intermediário, a fim de aproximar as quatro experiências de organização ou de reestruturação produtiva, esclarecendo suas características e analisando os resultados.

Uma originalidade metodológica consistiu na mensuração dos efeitos dos projetos de apoio sobre as empresas. Isso foi possível valendo-se de várias de suas dimensões (organização, inovação, faturamento, emprego, comercialização, gestão, fornecimento, relações interempresas), segundo uma dupla técnica comparativa: antes e depois do apoio; com e sem apoio. Não teria sido suficiente, com efeito, realizar comparações no tempo sobre um certo número de variáveis (por exemplo, a evolução do faturamento) para poder imputar automaticamente as eventuais variações ao impacto do projeto de apoio e às ações coletivas organizadas para assegurar a adaptação modernizadora das empresas e dos empreendedores. Neste caso, é difícil isolar este efeito específico de outros processos concomitantes. Foi necessário, portanto, realizar comparações não somente no tempo, no interior da mesma amostra de empresas, mas, também, comparações de empresas diferentes dentro do mesmo espaço. Previu-se o estudo de unidades homólogas entre as empresas e os empreendedores selecionados, ou seja, semelhantes em muitos aspectos às unidades apoiadas, mas que não foram beneficiários dos projetos de apoio. Dessa forma, foi mais fácil identificar as mudanças observadas e atribuí-las ou não a esses projetos e ações.

Principais hipóteses fundadoras do programa

A cada uma das três principais dimensões que caracterizam o programa de pesquisa – tecido empresarial (empresas e empresários), instituições e desenvolvimento local – corresponde uma hipótese que guia as diretrizes analíticas adotadas:

- No que diz respeito ao tecido empresarial, a hipótese formulada foi que sua adaptação às novas condições econômicas, sua modernização, sua capacidade de responder aos desafios de uma concorrência cada vez mais intensa passam, principalmente, no plano interno, por reorganizações produtivas, comerciais etc., e, no plano externo, pelo cresci-

mento de sua cooperação, a partilha de serviços comuns, a criação de apoios para a difusão das informações e das inovações.

- No que diz respeito às instituições, levantou-se a hipótese de que as diferenças de trajetória e de resultados coletivos locais, as variações de dinamismo e de crescimento, dependem também da ação do Poder Público local, de sua capacidade de mobilizar as forças e os recursos, de informar e orientar os atores, da atividade e do funcionamento dos projetos de apoio – e mesmo de suas características técnicas – mais ou menos eficazes, mais ou menos relacionadas umas às outras, mais ou menos em harmonia com os problemas reais enfrentados pelos agentes econômicos, e, em maior escala, dependem da influência dos valores e crenças partilhados, ou não, pela coletividade local.

- No que diz respeito ao desenvolvimento local, formulou-se a hipótese de que este está ligado às condições que organizam as articulações entre as diferentes esferas e setores, principalmente públicos e privados, à existência de debates públicos, à expressão de visões claras e partilhadas sobre os desafios da cidade, à capacidade de apropriação pelas autoridades públicas, freqüentemente desinformadas sobre o aparelho produtivo local, das questões relacionadas às atividades econômicas locais. Nesse mesmo sentido, o desenvolvimento econômico local é provavelmente tributário da maior ou menor coerência do conjunto de projetos, programas e ações, realizados por diferentes organizações e instituições. Verificou-se, em suma, que o desenvolvimento local é o resultado da coordenação de agentes públicos e privados que trabalham na escala municipal.

Linhas temáticas de investigação

O estudo e as pesquisas de campo foram principalmente orientados para responder às seguintes questões de pesquisa:

- Características e problemáticas das configurações produtivas selecionadas: com base em uma dupla perspectiva, estrutural e dinâmica, buscou-se isolar os elementos essenciais de caracterização das configurações produtivas estudadas, identificaram-se suas semelhanças e diferenças, do ponto de vista tanto de sua organização e de seu funcionamento, quanto dos problemas e desafios que apresentam e dos objetivos buscados pelos projetos de apoio e pelas ações coletivas respectivas.

- Explicitação das interações entre empresas, projetos de apoio, contexto local: foram examinadas particularmente a lógica dos projetos de apoio, as relações entre estes e os empreendedores e o meio social.

- Explicitação das interações produtivas e institucionais das empresas: as investigações foram dedicadas às relações interempresas e às ligações institucionais das empresas.

- Outras linhas exploradas: processos de inovação e de difusão tecnológica, qualificação das empresas e competência dos empreendedores; em suma, a diversidade das visões econômicas e a coordenação na política de desenvolvimento local.

Coleta e análise dos dados primários

Três grandes tipos de instrumentos de pesquisa foram utilizados com objetivos distintos: um longo questionário, relativamente fechado, aplicado, em cada sítio, a cerca de uma centena de MPES,² tendo sido uma parte beneficiária de apoios e a outra não; um guia de entrevista dos principais projetos de apoio às empresas operando nos municípios e entrevistas abertas, de natureza qualitativa, com as lideranças locais que permitiram identificar os principais grupos de interesse, as principais forças que influenciam o futuro das quatro CPLs.³

Foram realizadas pesquisas de campo com 500 empresas, 16 projetos de apoio e várias lideranças locais no conjunto dos quatro sítios estudados. Essas pesquisas foram precedidas de várias reuniões preparatórias para harmonização do sentido exato das questões a serem formuladas aos empresários e sobre a maneira de administrar localmente os questionários. Foram também realizados testes-pilotos, e as sugestões resultantes desse procedimento foram devidamente incorporadas aos instrumentos de coleta de dados.

Algumas precisões devem ser feitas sobre a questão crucial da significação dos dados apresentados e notadamente de sua “representatividade”. É preciso insistir sobre o fato de que os setores de atividades considerados em cada sítio, as empresas e os projetos de apoio correspondentes foram selecionados não por dar uma imagem quantitativa reduzida e fiel das quatro CPLs, mas, sim, em virtude de sua importância em uma problemática de desenvolvimento local. Os setores abordados foram selecionados por causa de suas ligações possíveis com os problemas e as dificuldades de “modernização” econômica encontrados localmente e as potencialidades igualmente locais de transformação dinâmica das unidades de produção. Se o conjunto dos setores selecionados não representa quantitativamente os quatro sítios produtivos municipais, em compensação, as empresas entrevistadas por meio de questionário foram selecionadas em virtude das principais características da morfologia empresarial em cada setor considerado, privilegiando os aspectos que dizem respeito às PMEs. O programa é menos orientado para a pesquisa sistemática da representatividade quantitativa, no sentido habitualmente estatístico do termo, e mais para a pesquisa de significado dos dados e das informações coletadas ou produzidas, ou seja, para um enfoque qualitativo.

As entrevistas duraram várias semanas em cada sítio por causa do tamanho dos questionários (23 páginas, 850 itens) e pela necessidade de gerenciar, mediante encontros agendados previamente, as melhores condições de contatos com os empresários e a agenda dos pesquisadores.

Em relação à interpretação dos resultados coletados, foram construídos guias interpretativos comuns de análise dos quatro sítios. Para a interpretação dos dados quantitativos, construíram tabelas interpretativas com os seguintes cortes de análise: diferenças observadas entre as empresas apoiadas e não apoiadas e diferenças setoriais. Alguns sítios incluíram também na análise seus aspectos particulares e específicos. Macaé incluiu diferenças entre empresas da cadeia do petróleo e empresas que estavam fora dessa cadeia. Nova Friburgo, por sua vez, incluiu diferenças entre empresas formais e informais.

Para interpretação dos projetos de apoio e das entrevistas com as lideranças, criou-se uma grade de aspectos comuns a serem abordados em cada projeto de apoio ou entrevista.

Características dos sítios selecionados

As semelhanças das quatro CPLs do interior fluminense

Além das peculiaridades identificadas e explicitadas pelos resultados de pesquisa mais adiante, as quatro configurações produtivas apresentam as seguintes afinidades que justificam seu agrupamento em um estudo de conjunto:

- São sistemas produtivos formados por numerosas pequenas empresas formais (mais de 4 mil em Nova Friburgo, mais de 5 mil em Campos, cerca de mil em Itaguaí, cerca de 3 mil em Macaé) e informais, sem informações precisas sobre o número destas.
- Em cada espaço considerado, nota-se a relativa importância da contribuição do setor industrial à formação do produto local bruto, e observa-se a preponderância de uma a três atividades produtivas.
- Elas apresentam ausência de competitividade, e sua organização (Macaé) ou sua reestruturação (Campos, Nova Friburgo, Itaguaí) supõem a introdução de processos inovadores e uma melhora das relações interempresas.
- As mudanças esperadas são concebidas, orientadas, sustentadas por projetos de apoio, sejam públicos (tipo Sebrae), sejam, semipúblicos (tipo Petrobras) sejam profissionais/setoriais (Federações patronais, Associações etc.).
- As transformações esperadas colocam em interação as mesmas categorias de atores: empreendedores, organizações profissionais, serviços de apoio ao desenvolvimento, líderes políticos e sociais locais.

- Essas experiências do interior do Estado do Rio, relacionadas ao desenvolvimento local, apresentam a questão da organização do território e da existência de pólos de crescimento em áreas de densidade demográfica média (Nova Friburgo: 173.418 habitantes, Macaé: 132.461 habitantes; Campos: 406.989 habitantes; Itaguaí: 82.003 habitantes).

A problemática de desenvolvimento e os desafios locais de cada sítio

A problemática da mudança sócio-econômica se apresenta, localmente, sob uma forma própria às características e aos desafios de cada um dos quatro sítios. Esquemmatizando grosso modo, pode-se apresentar cada um dos casos estudados por meio de uma síntese por municípios:

Campos dos Goytacazes é, em termos demográficos, o principal centro urbano do interior do estado do Rio de Janeiro. Capital de uma região (norte fluminense) relativamente distante do centro administrativo e econômico do Estado, localizado na região metropolitana, Campos pode ser definido como um importante e tradicional centro interiorano que se desenvolveu em torno de atividades agropecuárias e agroindustriais, relativamente à parte dos principais eixos de dinamismo do Estado. Recentemente Campos vem experimentando um crescimento expressivo do número de matrículas e cursos de nível superior, bem como uma expansão das atividades de pesquisa. A expansão do ensino superior teve início nos anos 90, a partir da criação da UENF. Assim, o primeiro desafio identificado é o aproveitamento, pelas empresas do Município, da mão de obra especializada e do conhecimento gerados nas universidades e instituições de pesquisa. Quanto às atividades econômicas, Campos vem passando por um processo de estagnação. Apesar do baixo grau de escolaridade da população e o imenso potencial para as atividades na área de prestação de serviços educacionais, estas não são estimuladas. A capacidade do Município de absorver os profissionais formados nessas áreas depende fortemente da retomada do crescimento do PIB local. Cabe também indagar se as atividades de pesquisa são relacionadas às vocações econômicas da região e se existem laços de cooperação entre as instituições de pesquisa e ensino e as empresas locais. Outro desafio local importante é a retomada do crescimento econômico. Campos encontra-se num quadro de estagnação cuja reversão é fundamental para assegurar o desenvolvimento sustentado. Existem, no Município, diversos projetos de apoio ao desenvolvimento local, tanto para fortalecer as vocações econômicas do Município, quanto para diversificar as suas atividades. Os setores selecionados – as atividades mais importantes, no que se refere ao número de estabelecimentos, excetuando-se o comércio e serviços – são a agropecuária, a construção civil

e a fabricação de produtos de minerais não metálicos (cerâmica). No que se refere ao emprego, destacam-se as atividades de construção civil, agropecuária e da cerâmica. A fabricação de produtos alimentares e bebidas tem uma participação expressiva no PIB do Município. A cerâmica é a segunda atividade industrial com maior participação no PIB. Outras vocações econômicas da cidade são a fabricação de vestuário e de móveis, atividades que, apesar de não serem expressivas em termos de número de estabelecimentos e empregados, foram apontadas por entrevistas com as lideranças locais como sendo importantes para o local. Por esse mesmo motivo, a atividade de construção civil, embora não seja propriamente uma vocação econômica, por ser uma atividade comum a todos os municípios, foi incluída entre os setores pesquisados.

A cidade de Campos dos Goytacazes, inserida em uma região de cultura tradicional de cana de açúcar, poderá aproveitar dos efeitos do programa de fruticultura irrigada, e consolidar as ligações da produção agrícola e sua indústria de transformação? desenvolver outras cadeias produtivas, como rochas ornamentais?

A análise dos dados da economia de **Itaguaí** mostra que não existe, nesse sítio, uma especialização produtiva constitutiva, atrelada seja à sua história seja a alguma opção deliberada do Poder Público local que se traduza em investimentos públicos e ordenação dos territórios produtivos. Não há uma concentração de atividades em algum setor da economia do Município. A vocação agrícola, que vigorou até meados dos anos de 1970, não existe mais. O Projeto de Ampliação e Modernização do Porto de Sepetiba, após um longo período de ostracismo, que vai de sua inauguração (1982) até meados dos anos de 1990, parece finalmente se afirmar como uma alternativa possível de crescimento e de desenvolvimento para a região. Ele é entendido pelas autoridades federais como fundamental para a recuperação econômica não só da Região Sudeste como de todo o Brasil. A questão que se coloca atualmente é se a cidade de Itaguaí (e sua economia, evidentemente) será capaz de internalizar ou aproveitar os efeitos do crescimento do Porto de Sepetiba. É importante o estímulo local às empresas pertencentes à cadeia portuária, a atração de novas empresas, a geração de efeitos emuladores sobre a economia do Município, a criação de uma logística de transportes que seja integrada à cidade etc. Os setores selecionados são: o primeiro grupo diz respeito à cadeia de atividades do setor portuário (setor de transporte e suas atividades conexas); o segundo engloba os serviços prestados às empresas; o terceiro corresponde ao setor da construção civil e às atividades de comércio e serviços incorporados pela construção civil; finalmente, o quarto grupo é representado pelo setor industrial, mas apenas uma parte dele (indústria extrativa, metalurgia básica, indústria de fabricação de produtos de metal e os demais

setores industriais que têm relação direta com a construção civil). Uma das justificativas escolhida foi seguir, entre outros, o critério de complementaridade das atividades, de maneira a poder verificar se existe sinergia entre os setores selecionados e se esta sinergia se deve a uma auto-suficiência da economia de Itaguaí ou, pelo contrário, se essas relações de complementaridade ocorrem por causa da proximidade da economia local ao pólo de atração que representa a economia do município do Rio de Janeiro.

A cidade de Itaguaí, próxima da capital estadual e conseqüentemente integrada à sua zona de influência, poderá ultrapassar sua posição de cidade dormitório e recuperar seu dinamismo econômico, tornando-se um foco próprio de atividades, principalmente por ocasião da montagem em curso do novo Porto de Sepetiba, localizado em território municipal?

Macaé constitui um caso bastante instrutivo de um conjunto de transformações locais induzidas por uma dinâmica, ao mesmo tempo, recente e importante, baseada em uma atividade totalmente nova na região, altamente técnica e fortemente aberta sobre o mercado internacional: a extração de petróleo nos poços *offshore* da Bacia de Campos. Em virtude disso ocorreu o crescimento espetacular do Município e de seu aparelho produtivo, que modificaram profundamente a identidade da cidade, sua estrutura social, suas vocações econômicas, seus recursos coletivos. O crescimento e, ao menos em parte, a prosperidade que se apoderou de Macaé desde um passado recente não trouxeram com eles uma expansão virtuosa, harmoniosa, bem distribuída, sem responder eficazmente pela criação de recursos incessantes, novos ou ampliados às necessidades e às demandas. Como todo processo dinâmico que provoca desequilíbrio, o crescimento observado localmente deve ser analisado tanto como produtor de soluções, quanto como gerador de problemas. O procedimento adotado para sintetizar alguns desafios que se colocam para Macaé em termos de desenvolvimento econômico local se assemelha a uma metodologia matricial. Com o crescimento indiscutível do setor petrolífero – mas também dos limites objetivos que este crescimento apresenta localmente – e com a expansão constatada das atividades do tipo industrial, em um sentido amplo, ou das atividades de comércio e de serviço com forte componente técnico, a metodologia matricial consiste em verificar os efeitos de difusão e de impulso do desenvolvimento sobre as empresas envolvidas, a fim de modernizar a organização dos estabelecimentos e, sobretudo, de elevar o nível de capacitação e de qualificação. Dessa forma, identificou-se a formação de um pólo industrial técnico em Macaé, não só dedicado à cadeia do petróleo, como também aberto às demais atividades que exigem competências técnicas especializadas e/ou de alto nível, de que a região, bastante carente nesta área, necessita atualmente e no futuro. Em tal contexto,

Macaé pode tomar posição como pólo industrial e técnico, desenvolvendo as habilidades exigidas pela cadeia produtiva mais sofisticada no conjunto de setores que lhe são ligados por meio das relações econômicas de entrada e saída – insumo-produto – e com uma vocação regional ou sub-regional. Em outros termos, além das externalidades pecuniárias que permitem a proximidade geoeconômica das empresas, deve procurar favorecer a divulgação e o aumento de externalidades tecnológicas. A escolha dos setores que fizeram parte da pesquisa é, portanto, diretamente condicionada pela problemática de desenvolvimento local de Macaé e, mais particularmente, pelos desafios que cremos poder identificar como cruciais para o futuro econômico do Município e de sua base produtiva. Os três conjuntos de atividades que foram desta forma definidos são: o comércio para indústria ou para outras empresas; as indústrias e os serviços para indústrias ou para outras empresas; o comércio e os serviços com um conteúdo técnico principalmente para os consumidores.

A cidade de Macaé, que tornou-se em poucos anos a capital brasileira do petróleo, terá êxito em enfrentar o duplo desafio de, por um lado, aumentar os efeitos locais dessa cadeia produtiva de crescimento espetacular pela integração de empresas locais e, por outro lado, reduzir sua perigosa dependência do “ouro negro”, diversificando sua plataforma de atividades produtivas?

A dinâmica de desenvolvimento do município de **Nova Friburgo** nos últimos 16 anos mostra ser um caso bastante interessante pelo conjunto de transformações locais apresentadas, como a redefinição de especializações no interior da mais importante vocação industrial da região: a indústria têxtil retraiu-se, dando lugar ao aparecimento de uma indústria de confecções especializada em moda íntima. Levantamento recente identificou 193 empresas informais de confecção no pólo de Nova Friburgo, empregando 840 pessoas. Estas empresas, que representam mais de um terço das empresas registradas no pólo de confecções – cerca de 600 –, são quase todas de microporte, e uma das principais dificuldades apontadas é o acesso ao crédito e à capacitação. No setor de turismo, em 2001, registraram-se 52% estabelecimentos informais, entre os 110 registrados no recenseamento realizado pela Secretaria de Turismo local. Esse tipo de empresa traz importantes desafios para o desempenho econômico empresarial, conforme amplamente apontado pela vasta literatura existente sobre as MPes. Por um lado, é verdade que a emergência das novas tecnologias de eletrônica e informática tenha trazido vantagens para a redução do tamanho das empresas. As atividades não essenciais puderam ser terceirizadas e até mesmo algumas essenciais foram desverticalizadas, tais como o fornecimento de matérias primas e a comercialização dos produtos, sem que as

facilidades de comunicação e relações estreitas entre fornecedores e cliente fossem perdidas. Por outro lado, é importante registrar que as novas empresas diferem radicalmente das antigas por serem intensivas em tecnologia e gestão, o que as auxilia a se relacionarem em redes para compensarem as vantagens perdidas com a redução do tamanho. De fato, um dos maiores desafios econômicos hoje em dia é tornar as MPEs tão competitivas quanto as grandes empresas, já que cada vez mais elas se apresentam como a maior parte do tecido empresarial; contudo, na maioria das vezes, não conseguem obter os mesmos desempenhos econômicos das grandes empresas, salvo se organizadas em redes. Ainda dentro deste desafio, pode-se perceber uma linha derivada, que é a organização do grande número de empreendedores que conseguem criar negócios informais e nem se constituem ainda em empresas propriamente ditas, apesar de estarem de alguma forma contribuindo para uma maior estabilidade social, mediante a criação de renda. O outro grande desafio é como organizar a governança entre as empresas e entre estas e as várias instituições, uma vez que o papel do Estado é exercido hoje em dia de uma forma muito mais descentralizada, administrativa e financeiramente, e em parceria com a iniciativa privada e com organizações do terceiro setor. Outros desafios correlacionados que terão que ser enfrentados são como os atores locais, empresas, empresários, governo local e sociedade civil articulam seus interesses. A partir da caracterização geral do quadro econômico e social do Município em questão, selecionaram-se os seguintes setores para estudo: os setores têxtil e de confecções e o metalmeccânico, na indústria; o setor de construção civil; e o setor de turismo, nos serviços; o comércio de aviamentos e o de artigos de vestuário, no comércio varejista.

A cidade de Nova Friburgo conseguirá transformar a sua principal atividade industrial e também uma das mais importantes no Município em termos de geração de empregos, a confecção de *lingerie*, ultrapassando as atuais dificuldades de concorrência predatória no mercado local pelo acesso a formas mais competitivas de produção e a novos mercados – nacional e internacional? Conseguirá introduzir inovações e mudanças na organização dessas pequenas empresas, bem como ações de cooperação entre elas?

Algumas definições preliminares

Resumimos abaixo o significado dado, nesta pesquisa, aos conceitos mais fundamentais e/ou mais freqüentemente usados, apenas em algumas linhas, já que esses termos são explicitados e detalhados ao longo dos desenvolvimentos a seguir.

- **CPLs:** São conjuntos de atividades de produção, de venda e de serviços localizadas em espaços de proximidade – cidades ou microrregiões

–, empreendidas por empresas de tamanho modesto; uma parte delas é eventualmente organizada ou animada em torno de empresas de porte maior. Esta definição é mais ampla – ou menos rigorosa –, e assim mais realista, do que a dos distritos industriais (DI), sistemas produtivos locais (SPL), *clusters* de empresas (CE) e pólos de crescimento (PC). Com efeito, a CPL reflete a situação bastante corrente nas economias locais brasileiras, e este termo não pressupõe o grau de especialização setorial nem o nível de cooperação interfirmas dos aglomerados de atividades estudados. Da mesma maneira, o recurso ao conceito de CPL permite não antecipar os tipos de dinâmica do conjunto de empresas e dos efeitos gerados, que deveriam sempre acompanhar as noções de DI, SPL e CE: aglomeração que favorece as externalidades pecuniárias, especialização que facilita as externalidades tecnológicas e especificação que gera externalidades em termos patrimoniais/territoriais e em termos de conhecimento.

■ *Micro, pequenas e médias empresas (MPMEs)*: Existem tantas definições desses estabelecimentos quantas são as abordagens econômicas insistindo sobre um aspecto ou uma dimensão da realidade empresarial (emprego, investimento etc.), dos setores levados em consideração (indústria/serviços), dos órgãos oficiais (ministérios, departamentos de estatísticas, receitas fiscais etc.) e das agências de apoio, ou dos países estudados que apresentam critérios diferentes, variando conforme o tamanho das economias nacionais. Para integrar as pesquisas de campo e facilitar o cumprimento dos objetivos comparativos, as empresas foram definidas, levando em conta o número de pessoal: micro (zero a nove empregados), pequena (10 a 49), média (50 a 249), grande (a partir de 250 empregados).

■ *Instituições*: Numa abordagem geral, as instituições desenham um conjunto de práticas e de representações tendencialmente estabilizadas e valorizadas por uma dada sociedade. Elas compreendem as regras, as crenças, as organizações que asseguram o funcionamento social e econômico. Neste estudo, as instituições abrangem, sobretudo, as organizações (e a atuação delas) divididas em dois grandes tipos: as organizações que constituem o contexto do desempenho econômico (poderes públicos, administrações municipais, agências de apoio às empresas, sindicatos profissionais etc.) e os fatos de coordenação entre os agentes econômicos, as ligações, cooperações etc., que podem melhorar os resultados individuais, aumentando a eficácia coletiva da CPL ou de uma parte dela.

■ *Projetos de apoio*: São ações relativamente duradouras, de conteúdo múltiplo (finanças, cursos de capacitação, assistência técnica etc.), único

ou combinado, propostas por agências especializadas, que têm como meta melhorar não só a situação e o desempenho das empresas, dos empresários e do pessoal, na escala individual dos estabelecimentos apoiados, como também as camadas de MPMEs na economia nacional. Os apoios podem ser gratuitos (parcial ou totalmente) ou com a contribuição dos beneficiários. São diferentes de serviços lucrativos pontuais e individuais/pessoais oferecidos pelos bancos na área estritamente financeira.

■ *Interior fluminense*: Dados que se referem ao conjunto de municípios fluminenses, exceto o município do Rio de Janeiro.

■ *Desenvolvimento local*: Expressão raramente definida, até mesmo dentro da literatura especializada. Ela faz referência, na visão dos autores deste estudo, a um conjunto de dimensões ou fatores, espaciais, econômicos, sociais, culturais e políticos, que podem, pelas ligações dinâmicas entre si, criar as condições de uma prosperidade local não redutível apenas ao crescimento do PIB municipal ou microrregional. A melhora dos efeitos de aglomeração, a intensificação das economias de proximidade, a ancoragem física das empresas, a ação dos programas de criação dos empregos e de rendas, o apoio à modernização do tecido empresarial, a construção do território por um conjunto de organizações e de serviços, a existência ou não de uma governança associando as esferas públicas e as privadas, a criação de instrumentos institucionais para se adaptar às mudanças e antecipar os problemas e os desafios, figuram entre os componentes do “desenvolvimento local” quando este precisa ser apreendido de forma rápida. Mais precisamente, ele pode ser explicado com base em três conceitos evidenciados pelos trabalhos acadêmicos mais recentes: endogeneidade, territorialização, instituição. O primeiro remete às ações de valorização das riquezas locais, aos processos de aprofundamento e de difusão de habilidades ou de diversificação das atividades, à mobilização dos laços de solidariedade fundadores das relações sociais e profissionais economicamente criadoras ou dinâmicas, à eficácia produtiva de relações humanas não exclusivamente mercantis. O segundo, induzido pela concorrência crescente entre os espaços produtivos, toma o território como uma construção organizacional composta de infra-estruturas públicas, de equipamentos coletivos e de serviços (escolas, sistemas de formação profissional, agências de informação econômica e de desenvolvimento etc.). Essa “oferta de território” – simultaneamente oferta de infra-estruturas, de serviços e de competências – consiste, para as autoridades públicas locais, na valorização das condições do sítio, na transformação dos recursos genéricos em específicos, no favorecimento da atração de

investimentos privados e na implantação durável das empresas. O terceiro conceito refere-se à articulação dinâmica entre a configuração produtiva local e o dispositivo institucional. Numerosos estudos sugerem a importância do “complexo institucional” que acompanha, apóia e encoraja todo o processo de desenvolvimento. A literatura econômica é bastante rica em provas que mostram o papel fundamental, por muito tempo esquecido pela teoria neoclássica, da coordenação entre os agentes na eficácia e na dinâmica dos dispositivos produtivos. Esses aspectos, que não se limitam apenas a uma abordagem do mercado, englobam tanto os fatores organizacionais, quanto os sociais e culturais.

Notas

1. O Relatório final de pesquisa (Hasenclever e Fauré, coords., 2004), composto de um volume de análises (463 páginas) e de um volume de estatísticas (164 páginas), foi depositado no CNPq e no IRD (Brasília), no mês de julho de 2004, e foi aprovado por estas instituições. Está disponível para consulta na biblioteca Eugênio Gudin do Instituto de Economia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
2. A análise estatística de um número de cerca de 100 empresas foi considerada suficientemente satisfatória para apresentar resultados robustos.
3. Esses instrumentos de coleta de dados podem ser consultados em Hasenclever e Fauré, coords., (2004).



Atividades fluminenses: as tendências econômicas estruturais a longo prazo

*Yves-A. Fauré
Lia Hasenclever
René de Carvalho*

A análise das quatro configurações produtivas selecionadas não pode ser isolada das condições econômicas que caracterizam o contexto mais global constituído pelo estado fluminense. É por esta razão que parece importante apresentar as informações estruturais e as principais evoluções relativas às atividades de produção e de troca no espaço estadual. Essa contextualização será feita em quatro aproximações complementares: registrar-se-á, em primeiro lugar, o quadro institucional que esclarece as vicissitudes econômicas fluminenses; a seguir, será examinada a posição ocupada pelo Estado na economia nacional, considerando-se o PIB e seus componentes setoriais; será detalhada, ainda, a evolução dessa economia fluminense, valendo-se de uma análise minuciosa dos estabelecimentos e dos empregos; finalmente, serão avaliados o peso e o papel do setor agropecuário no conjunto das atividades econômicas do Estado.

Para entender as evoluções econômicas fluminenses: a incontornável chave institucional

A longo prazo, pode-se constatar um enfraquecimento da atividade econômica do estado do Rio de Janeiro, apenas melhorada, nestes últimos anos, graças principalmente ao dinamismo específico da cadeia produtiva do petróleo. Os principais dados que medem e caracterizam essa derrocada serão detalhados nos desenvolvimentos seguintes. Inicialmente, é preciso insistir sobre um ponto: se essa evolução, pouco favorável, encontra evidentemente suas causas e sua lógica nos próprios processos e contextos econômicos, se as empresas e as atividades são os primeiros responsáveis por essa situação, se os investidores e os empreendedores contribuíram para esse fenômeno, é necessário destacar que as tendências dos negócios

não podem estar desconectadas do quadro institucional, no qual eles se desenvolvem. As atividades econômicas e seus resultados não dependem somente das iniciativas isoladas dos agentes, de sua energia, de suas inovações, de suas capacidades, de suas chances. Elas estão sujeitas às condições jurídicas, administrativas, regulamentares, fiscais (tributárias), que lhes são “impostas”. Elas são, da mesma forma, sensíveis às políticas públicas – propostas pelos três níveis de poder: federal, estadual, municipal –, que tendem a orientar, sustentar, favorecer, coordenar e planejar as iniciativas privadas.

Mesmo os economistas mais “clássicos”, adeptos da “economia pura” – que tendem a isolar as variáveis econômicas e as tratar independentemente dos outros setores da sociedade – devem reconhecer que se trata de um exercício acadêmico muito formal, limitado em termos de compreensão das questões econômicas, e que estas, para serem bem esclarecidas, devem também estar relacionadas às outras dimensões sociais – culturais, jurídicas etc. – que enquadram as atividades econômicas.

Esta análise limita-se a relembrar alguns dos aspectos institucionais, sem, no entanto, ter a pretensão de fazer um inventário completo ou precisar, a cada vez, em que medida tal ou qual desses aspectos contribuíram exatamente para essa evolução. Porém, é incontestável que, em conjunto, esses fatores pesaram na história da evolução econômica fluminense que será descrita adiante.

Um primeiro fato a assinalar aqui: o amortecimento da atividade econômica no conjunto do estado não significa que alguns sítios fluminenses (cidades, microrregiões) não tenham apresentado crescimento econômico. Os dados estatísticos, econômicos e financeiros mostram que, em um contexto estadual um pouco adormecido, alguns lugares conheceram e conhecem um verdadeiro dinamismo produtivo e uma relativa prosperidade social. Todavia, esses dinamismos são muito localizados, em virtude de iniciativas pontuais – dos empreendedores e dos investimentos privados complementados pela ação dos poderes públicos locais. Em outros termos, trata-se de “manchas” de prosperidade, não relacionadas aos outros espaços econômicos do Estado, que não fizeram freqüentemente parte de uma programação e, sobretudo, que denotam um defeito de coordenação com o conjunto de outras iniciativas econômicas tomadas no território estadual. Assim, a cartografia fluminense das dinâmicas econômicas localizadas coloca em evidência algumas “ilhas” constitutivas de um verdadeiro arquipélago. Somente ações concretas de planejamento para coordenar os investimentos e reparti-los eficaz e eqüitativamente no conjunto do território, visando melhorar sua eficácia intrínseca e o seu equilíbrio espacial, poderiam permitir o melhor relacionamento dos componentes desse arquipéla-

go e o favorecimento dos efeitos de arrebatamento e difusão tendo como base pólos locais de crescimento econômico.

Um segundo aspecto institucional não deve ser esquecido para melhor compreender a evolução fluminense. Trata-se do que muito justamente Carlos Lessa designou como a perda da centralidade da capital carioca (Lessa, 2001). Não se trata só e simplesmente do deslocamento da capital nacional para Brasília que todos têm na memória. Trata-se também, e, principalmente, dos efeitos colaterais ou induzidos por essa translação do coração político do País. Esse deslocamento não foi apenas uma mudança física de ministérios e de administração; foi acompanhado do deslocamento dos centros de negociação e de decisão. Isso provocou, em vários casos, uma realocização, senão total ao menos parcial, das sedes sociais das empresas do Rio de Janeiro em direção à nova capital ou, mais freqüente, acentuou a atração já exercida desde muito por São Paulo, alentada por sua bacia industrial e por seu poder financeiro (bolsa, bancos etc.). Esse processo tanto introduziu uma perda líquida de iniciativas das grandes empresas cariocas, quanto aumentou sua dependência em relação ao pólo político-administrativo (Brasília) e industrial-financeiro (São Paulo). Essa perda ou queda não se deve somente às empresas antigas, afetadas mais ou menos pela transferência da capital federal. O processo de mudança afetou também as empresas mais recentes e os investimentos das últimas décadas os decisores privados não se motivaram a dispersar suas instalações entre vários pólos. Contribuiu também para esse declínio relativo da metrópole carioca uma série de decisões de investimentos ou de incentivos públicos tomada no âmbito de planejamento das autoridades nacionais (complexos metalmeccânico e eletrônico na região de São Paulo, pólo metalmeccânico na região de Belo Horizonte, pólo petroquímico no Rio Grande do Sul etc.).

Um dos resultados destacados por Lessa (2001), que resume perfeitamente a evolução da situação, é o seguinte: em 1997, 22% das indústrias existentes na região metropolitana do Rio de Janeiro em 1989 “havia sido transferidas ou extintas”. Dos 50 maiores bancos brasileiros, nove tinham sede no Rio de Janeiro em 1970, em 1991, só havia cinco. Igualmente, registra-se o fechamento da Bolsa de Valores do Rio, a mais antiga do País, em favor da Bovespa, e a transferência das companhias de aviação do Aeroporto do Galeão (RJ) para o de Guarulhos (SP).

Todos esses fatores causaram uma lenta e incontestável desapareição ou, para aquelas que ainda permaneceram, uma queda de dinamismo das grandes empresas na metrópole carioca e no território estadual. E as ligações com o resto da economia regional foram, da mesma forma, inevitavelmente afetadas.¹

Não se deve também esquecer a fusão do estado da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro, em 1975, que atrasou o processo político interno fortemente controlado pelo governo federal, mediante intervenções, até os anos de 1980. Pode-se compreender, assim, que a tomada de consciência da nova unidade estadual, denominada simplesmente estado do Rio de Janeiro, foi bastante tardia e que as preocupações desenvolvimentistas são muito recentes.

Uma outra série de considerações no registro institucional deve ser levada em conta para uma melhor compreensão das condições e do contexto do lento declínio econômico do Rio de Janeiro e de sua região circundante. Estamos nos referindo aqui à defasagem permanente entre as forças e representações políticas estaduais, cariocas e fluminenses, e a liderança política (partidos e alianças de partidos) na instância governamental e parlamentar federal. Pode-se dizer que a história comparada dessas forças entre Rio de Janeiro e Brasília é a história de um desalinhamento que, indiscutivelmente, prejudicou o estado fluminense. O professor de ciência política Octavio Amorim Neto (*O Globo*, 2004a) mostra, com convicção, que as dificuldades econômicas do Rio são diretamente ligadas à sua perda de influência política no cenário nacional. Calculando a participação dos estados – considerando-se a origem dos ministros “políticos” e não “técnicos” – durante os governos de dois períodos ditos democráticos (1946-1964 e 1985-2002), o autor mostra claramente que os estados fundadores do estado do Rio de Janeiro – estados do Rio e da Guanabara – conseguiram juntos cerca de um pouco mais de 15% das nomeações ministeriais entre 1945 e 1964 (Rio de Janeiro era apenas ultrapassado por São Paulo, que obtinha um pouco mais de 21% das nomeações). O “peso” ministerial do Rio caiu para um pouco menos de 3% entre 1985 e 2004, enquanto os estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul mantiveram suas posições no mesmo período (um pouco mais de 21% e um pouco mais de 7%, respectivamente). E se a situação melhorou durante o início do governo Lula, com três ministros vindos da região, este fato durou pouco com a substituição dos três ministros e a nomeação de Nilceia Freire apenas, de origem fluminense.

Pode-se explicar essa desvantagem, em primeiro lugar, pelo fato que depois de 1985 o eleitorado do Rio de Janeiro orientou-se sempre mais à esquerda que os partidos que formaram a coalizão governamental nacional e, em segundo, pelo fato de que os partidos mais pujantes na escala regional (PDT, em particular) não tinham audiência ou influência na escala nacional. Ao contrário: as bases que formaram as bases dos governos seguintes em Brasília (PMDB, PSDB, PFL) eram, então, fracas ou muito fracas no município do Rio de Janeiro e no estado fluminense. A situação

não se modificou basicamente desde os dois mandatos dos governadores Garotinho, Anthony e, depois, Rosinha, que se afiliaram ao PMDB somente muito recentemente e estão com uma posição crítica frente ao governo federal. O professor Octavio Amorim Neto avança ainda mais na pesquisa dos fatores de defasagens negativas para a economia carioca e fluminense: ele aponta, sem dúvida com razão, que a fragilidade da liderança política regional em relação à Brasília, sua fraca influência na escala nacional, à exceção de Marcelo Alencar, encorajou os líderes locais a serem candidatos às eleições presidenciais e a entrar, portanto, em colisão com o governo federal.

Desse desalinhamento político constante resultaram dificuldades de comunicação e de afinidades entre as elites políticas estaduais e federais. Em termos de desenvolvimento econômico, as competências, os poderes, os meios dos níveis estaduais e municipais são importantes e têm efeitos locais, porém as decisões de Brasília, os apoios, as ajudas federais são frequentemente indispensáveis para lançar os projetos, consagrá-los oficialmente, finalizá-los, principalmente com o intermédio das agências federais de financiamento (CEF, BNDES e os outros fundos). É importante observar que, mesmo essa ajuda sendo apenas parcial, ela é fundamental para favorecer a obtenção de financiamentos complementares que não estão ao alcance dos meios estaduais e municipais.

Se as dificuldades da economia fluminense são, como acabamos de mostrar, indissociáveis do quadro e do contexto institucionais, a renovação desse quadro pode ser um fator que favorece à revitalização das atividades na região. Começam-se a perceber assim os primeiros sinais de uma verdadeira preocupação com o desenvolvimento local e estadual.² As iniciativas recentes, decorrentes tanto de ações do governo do estado, quanto das agências técnicas profissionais (Firjan, Sebrae etc.), caminham nesse sentido.³ O melhoramento constante deve-se à vontade de encarar os programas, não apenas do ponto de vista de potencialidades pontuais e locais, como também de uma maneira integrada, associando e ligando vários projetos, tendo como base uma visão regional, fundada em uma repartição espacial das atividades e das especializações. Podem-se citar, como exemplos, os programas Polotec, fazendo de Niterói um grande pólo de tecnologia do petróleo e da indústria naval; fruticultura para o norte fluminense; a moda íntima na região centro-norte; o metalmecânico no sul fluminense; o pólo gás-químico na Baixada; o pólo de petróleo e gás na região de Macaé; a informática na região serrana. A boa conduta institucional dessas orientações determinará o sucesso da retomada de crescimento econômico fluminense e de seu equilíbrio espacial.

A produção fluminense: longo declínio e recente recuperação

A economia fluminense no cenário nacional e da região Sudeste: problemas e desafios

A análise dos dados, principalmente estatísticos, produzidos regularmente pelo IBGE e pelo governo do estado do Rio, por meio do CIDE, bem como as informações contidas nos vários estudos acadêmicos apresentam uma visão instrutiva do lugar e da evolução da economia do estado do Rio no conjunto nacional e permitem situar, em termos gerais, alguns dos principais problemas e desafios.

As tendências do desenvolvimento da atividade econômica do estado do Rio não estão em contradição com as evoluções da conjuntura macro do País, mas esboçam trajetórias que são naturalmente ligadas à sua própria história e enfrentam problemas que são específicos da sua estrutura produtiva. Sabe-se, principalmente via IBGE, que a contribuição do setor industrial nacional na formação do PIB brasileiro tende a decrescer sensivelmente: essa parcela passou, entre 1990 e 1998, de 38,7% a 34%, ou seja, uma queda de 12% em oito anos. Esse fenômeno se traduziu em nítidas modificações na organização espacial da produção industrial. Os pilares do setor secundário brasileiro, nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, perderam peso no conjunto nacional, com quedas respectivas de 50% e 40% no longo período de 1970-1997. O Estado fluminense, que realizava 15,6% da produção industrial brasileira em 1970, vê sua participação cair para 7,8% em 1997. Esse refluxo relativo atinge as três grandes categorias de bens (bens de consumo, bens intermediários e bens duráveis), conforme Pacheco (1999), e essa evolução setorial ultrapassa nitidamente a queda da contribuição do estado do Rio de Janeiro ao PIB brasileiro em todos os seus componentes, da ordem de 29% no mesmo período (passa de 16,1% para 11,4%). Tudo isso sublinha a amplitude das modificações observadas no aparelho industrial do Rio de Janeiro e em seu entorno.

Pode-se acompanhar o quadro e a interpretação do conjunto dessas evoluções sugerido por Pacheco (1999). Observa-se um primeiro processo de desconcentração regional que se manifesta por uma maior disseminação das atividades industriais pelo território nacional. Esse fenômeno se deve a vários fatores, mas os principais parecem estar ligados, de um lado, aos deslocamentos de atividades movidos pela busca de redução de custos de produção, tratando-se particularmente de grandes atividades intensivas em mão-de-obra, e, de outro lado, pelas políticas da União, dos estados e das municipalidades de multiplicação das medidas de atração dos investimentos das empresas. Sabe-se que essa tendência, visível no Brasil nes-

tes últimos anos, e que se traduz na criação de externalidades positivas por parte do Poder Público, foi tão expressiva que justifica a designação corrente de uma verdadeira guerra fiscal. Uma outra grande tendência concomitante diz respeito à concentração regional dos investimentos em setores de forte crescimento. Finalmente, o autor destaca, como outros também o fazem, a acentuação da heterogeneidade interna das regiões brasileiras, com a formação ou a manutenção de ilhas de prosperidade (fenômenos observáveis, por exemplo, nas periferias das grandes cidades), o crescimento do poder econômico das cidades médias em descompasso com muitas áreas metropolitanas.

Com a preocupação específica de relacionar, para o longo período, a dinâmica transformadora do conjunto das atividades econômicas, sua inserção espacial, os movimentos populacionais e finalmente as mudanças que afetam a estrutura urbana do Brasil, o economista Campolina Diniz chega a conclusões muito próximas. A desconcentração industrial, que recolocou em questão, principalmente, a polarização das atividades na metrópole paulista, foi favorecida pelo governo federal – mediante investimentos produtivos diretos, incentivos fiscais e financiamento de grandes equipamentos. A modernização tecnológica, assim como os processos concomitantes de globalização, abertura comercial e de construção do mercado regional (MERCOSUL), incentivou a emergência de novas e ativas áreas de produção (Campinas, Curitiba, Florianópolis, entre outras). Ou seja, a perda de peso relativo das grandes metrópoles nacionais ocorreu em benefício de centros urbanos e industriais de tamanho intermediário (Diniz, 2000).

As análises econômicas realizadas com base em dados da contabilidade nacional, como também os trabalhos realizados a partir da evolução do emprego (Sabóia, 2001 e Maciel, 2003), mostraram um processo lento mas constante de desconcentração da economia brasileira. Dessa forma, por exemplo, foi que a região Sudeste, que contribuía com um pouco mais de 60% do PIB brasileiro em 1985, passou a produzir apenas 57% da riqueza nacional em 2001. Esta evolução geral realizou-se favorecendo as regiões Centro-Oeste e Norte do País.

Essa perda relativa do Sudeste, progressiva e inexorável, diz respeito, em primeiro lugar, ao estado de São Paulo, que embora continue a liderar as atividades econômicas entre os estados da federação, apresentou queda de participação no PIB de 36,1% em 1985 para 33,4% em 2001. Apesar do peso estrutural da economia paulista e de seu crescimento em termos absolutos, nota-se que a perda relativa de sua posição é constante depois de 1988, quando o Estado produziu 38,1% do PIB brasileiro. Isso mostra que o fenômeno de recomposição espacial das atividades econômicas é

definitivo e que ele resulta de modificações de fatores de ordem estrutural. A posição relativa das outras unidades federativas da região Sudeste – Minas Gerais e Espírito Santo – parece ter se estabilizado durante o mesmo período de 1985-2001, em torno de um pouco menos de 10% e de 2% respectivamente.

Os desafios de desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro

A exploração dos dados do IBGE permite dizer que, de 1985 a 2001, a parte relativa do estado do Rio de Janeiro na criação da riqueza nacional parece, à primeira vista, relativamente estável, tendo passado de 12,7% a 12,3% do PIB em 16 anos.⁴ Porém, essa visão é enganosa. Inicialmente, é preciso lembrar que, em 1970, o Rio de Janeiro produzia 16,1% do PIB brasileiro. Além disso, é preciso sublinhar que o Rio foi o Estado da federação que apresentou o crescimento mais lento entre 1985 e 2001: quando a taxa média de crescimento era de 49% para o Brasil, ela foi de apenas 27% para o Estado do Rio de Janeiro.

De fato, o intervalo de 1985-2001, para o estado do Rio de Janeiro, pode ser caracterizado por dois períodos distintos. O primeiro, de 1985 a 1998, foi marcado por uma crise da economia fluminense e uma perda gradativa de seu dinamismo. A partir de 1998, assiste-se à recuperação das atividades, principalmente em virtude de uma forte aceleração da cadeia petrolífera. A posição relativa do Estado na formação do PIB brasileiro ilustra perfeitamente essas tendências: em 1998, a contribuição fluminense para a riqueza nacional era de 11%, tendo ultrapassado os 12% após esse ano. Mas essa recuperação é frágil: por um lado, repousa essencialmente sobre um setor muito dinâmico e, por outro, alguns estados e regiões do Brasil obtêm melhores desempenhos e melhores resultados nos numerosos setores de atividade. Decorrente dessa dinâmica diferenciada, no conjunto do País, pode-se dizer que somente a retomada das atividades fluminenses em si não é suficiente para que o estado do Rio retorne à sua posição relativa dos anos de 1970 ou mesmo da metade dos anos de 1980.

É importante registrar, rapidamente, que, em termos de renda *per capita*, o Rio de Janeiro continua a ter uma posição muito boa (R\$ 10.160,00), que o coloca atrás somente do Distrito Federal (R\$ 15.725,00) e do estado de São Paulo (R\$ 10.642,00), em 2001. O poder de compra real deve ser levado em conta na análise dos fatores de crescimento econômico.

Se examinarmos a participação fluminense no PIB brasileiro no que se refere aos componentes setoriais, podem-se sublinhar os seguintes traços principais: certos setores perderam posição relativa entre 1985 e 2001 – agropecuária, serviços industriais de utilidade pública (eletricidade, gás, água), construção civil, atividades de alojamento e alimentação, transpor-

tes e armazenagem, comunicações, intermediação financeira, imobiliária e prestações de serviços às empresas. Essas numerosas perdas setoriais mostram que o declínio relativo do estado fluminense é bastante generalizado e apresenta-se em quase todos os setores das atividades econômicas. Raros são os setores que mantiveram sua posição (indústria de transformação, comércio e reparação); deve-se, entretanto, notar o desenvolvimento espetacular da cadeia do petróleo, que representava, em 2001, cerca de três quartos do setor na escala nacional.

Todavia, esta abordagem da participação relativa dos setores no Estado não é suficiente. É também necessário observar as evoluções setoriais fluminenses em absoluto e em comparação com as dos outros estados. A leitura de dados estatísticos oferece um panorama um pouco diferente, complementar e mostra dinamismos variados. Dois setores se destacam pelo crescimento espetacular: a indústria extrativa (cujo coeficiente foi multiplicado por 3,18 de 1985 a 2001) e as comunicações (x 3,45). Os demais setores, em crescimento, apresentam um menor dinamismo (imobiliário e serviços às empresas: x 1,37; alojamento e alimentação: x 1,48; serviços industriais de utilidade pública: x 1,32). Constata-se, ao contrário, um declínio da indústria de transformação, passando do índice 100 em 1985 ao índice 89,9 em 2001, mas não se trata de um fenômeno tipicamente fluminense já que, neste setor, o Estado praticamente manteve a sua posição em relação ao País entre 1985 e 2001.

Podem-se rapidamente tirar três ensinamentos do exame dessas estatísticas. Inicialmente, o declínio da economia fluminense é bastante geral porque ele é observado sobre vários setores de atividades. Em seguida, nota-se que o essencial da menor deterioração e/ou da recuperação econômica do Estado é devida ao setor do petróleo, que é responsável por mais de 60% da nova retomada estadual, constatada depois de 1998. Enfim, como a economia fluminense faz parte do conjunto nacional, as dinâmicas estaduais de certos setores podem ser importantes mas não suficientes. Emblemático, nesse aspecto, é o caso do setor de comunicações, no qual o índice de crescimento no Estado elevou-se fortemente, passando de 100 a 345 em 16 anos, porém o crescimento na escala estadual foi ultrapassado em outros estados da federação, já que a contribuição fluminense para esse setor, no conjunto nacional, caiu de 28,3% para 10,2% durante o período de 1985-2001.

Os dados oficiais e definitivos de 2002 não estavam ainda disponíveis no momento em que foi redigido o presente documento. No entanto, para perceber as últimas tendências é possível referir-se aos dados provisórios para o ano 2003, divulgados pelo IBGE através da imprensa nacional (*O Globo*, 2004b). Indicou-se que o PIB brasileiro para o ano de 2003 progrediu

apenas 0,19%, um pouco superior àquele de 1998 (+ 0,13%). As incertezas que acompanharam a eleição presidencial do fim de 2002 e o nível bastante elevado da taxa de juros tiveram efeitos incontestavelmente recessivos sobre a atividade. Tratando-se mais precisamente da economia fluminense e mais particularmente das últimas informações disponíveis sobre o setor industrial do Estado do Rio, o IBGE mostra que a produção estava praticamente estagnada em 2003 (+ 0,9%), ao passo que, nos anos precedentes, registrou-se um crescimento continuado de 10,1%, como, por exemplo, em 2002. A queda da indústria de transformação (-3%) e o fraco crescimento das atividades petrolíferas (+0,7%), em virtude da parada na exploração da plataforma *offshore*, na Bacia de Campos, explicam esses resultados industriais. No mesmo ano de 2003, a química recuou 3,2% e a têxtil apresentou uma baixa considerável de 31%, ao contrário da metalurgia que apresentou expansão de 7,6%.

Esses dados parciais e recentes, oficiais mas provisórios, parecem confirmar que a retomada da economia fluminense é ainda frágil e que ela está sujeita a eventos pontuais em certos setores cruciais, como o petróleo, e a dificuldades mais estruturais em outros setores (têxtil, por exemplo).

Todas essas considerações definem o quadro de problemas encontrados atualmente pela economia do estado do Rio de Janeiro e os termos de sua equação. O esvaziamento relativo de seu dinamismo industrial e as modificações impostas ao seu aparelho produtivo são acompanhados de um processo de esgotamento do crescimento urbano da capital do Estado e de sua área metropolitana, cuja densidade gera deseconomias externas que tendem a anular os efeitos positivos da aglomeração⁵. Torna-se, então, imperativo, em um contexto de elevada concorrência, sustentar e impulsionar a atividade econômica para novos tipos de produção, para novas organizações produtivas, para áreas geográficas situadas fora da zona demográfica mais importante do Estado.

A evolução dos estabelecimentos e do emprego no período 1985-2001

Apesar de o presente estudo ser consagrado essencialmente às condições contemporâneas do desenvolvimento econômico na escala local, não seria possível negligenciar os esclarecimentos de uma análise a longo prazo. As tendências atuais que caracterizam as orientações socioeconômicas municipais e suas potencialidades de expansão no futuro são fortemente influenciadas pelas condições, desempenhos e trajetórias passadas. No que diz respeito à evolução dos números de estabelecimentos e de emprego, utilizou-se a RAIS, organizada pelo MTE e classicamente usada para estudos dessas variáveis. Essa fonte permite uma abordagem longitudinal dessas

variáveis no conjunto da economia dita formal por serem os seus dados baseados nas informações fornecidas pelas empresas regularmente registradas.⁶

Num esforço de resumir os resultados da pesquisa realizada, destaca-se não só o elemento comum aos diferentes níveis de análise e localizações, como também as suas particularidades. Se estas, em face da evidência, existem em cada uma das CPLs selecionadas, elas não são de tal amplitude e de tal natureza que não se possam identificá-las com as tendências gerais da economia do estado e da região. Ao contrário, as especialidades, as originalidades locais, têm significado dentro de um quadro mais amplo, no qual predominam características partilhadas pelo conjunto dos sítios. É por essa razão que parece necessário, antes de resumir as estruturas e as evoluções próprias a cada sítio, apresentar algumas dessas tendências que marcam o conjunto das atividades e das empresas e que se impõem, mais ou menos, dependendo dos lugares e dos municípios. As estatísticas comentadas a seguir estão resumidas na Tabela 1.

Quadro geral: constantes estruturais e dinâmicas recorrentes

A forte presença numérica dos micro e pequenos estabelecimentos

Além do fato de que a evolução entre 1985 e 2001 confirma o crescimento geral de seu peso relativo, os microestabelecimentos, funcionando com até nove empregados, continuam a constituir, no fim do período, a parte hegemônica da população de empresas em todos os sítios analisados, variando de 81% em Macaé a 85,5% em Campos. Menos numerosos, os pequenos estabelecimentos representam, segundo os sítios, entre 12% e 14,5 dos estabelecimentos locais. Juntas, as pequenas e microempresas representam entre 95% e 98% do tecido empresarial, demonstrando a forte predominância dos estabelecimentos mais modestos e a existência de semelhanças de estrutura entre as quatro CPLs estudadas aqui, apesar das inevitáveis diferenciações dinâmicas e das particularidades de composição setorial. Essa característica estrutural foi reforçada pela dinâmica diferenciada de crescimento das categorias de tamanho dos estabelecimentos. Observa-se, com efeito, uma tendência clara, no tempo, de reforçar, um pouco em todos os sítios, as micro e as pequenas unidades em números absolutos – com taxas de crescimento às vezes impressionantes – e, como consequência, de elevar seu peso relativo nas estruturas empresariais locais. Exagerando-se um pouco, pode-se especular se, a médio prazo, essas unidades mais modestas não ocuparão todo o espaço empresarial local.

O primeiro ensinamento a ser tirado dessa realidade e dessa evolução é que, se as problemáticas de desenvolvimento na escala local dependem de condições próprias e se as políticas e dispositivos para induzir e reforçar esse

Tabela 1: Variações do emprego e do número de estabelecimentos no quadro fluminense 1985-2001

Emprego		Estado					Peso setor/ total	Interior					Peso setor/ total	Campos					Peso setor/ total
		Mi	Pe	Mé	Gr	Total		Mi	Pe	Mé	Gr	Total		Mi	Pe	Mé	Gr	Total	
indústria	Δ absoluta	0%	-4%	-29%	-58%	-40%		47%	42%	12%	-53%	-22%		28%	59%	5%	-100%	-63%	
	Δ relativa	4,1	8,6	4,2	-16,8		-9,5	5,5	11,3	8,0	-24,8		-15,1	13,2	38,2	20,9	-72,3		-22,5
construção civil	Δ absoluta	156%	79%	2%	-33%	2%		313%	164%	47%	101%	106%		269%	285%	116%	0%	175%	
	Δ relativa	6,7	10,6	-0,2	-17,1		-0,1	6,1	5,2	-10,4	-0,9		1,4	4,0	9,8	-13,8	0,0		4,2
comércio	Δ absoluta	66%	53%	10%	-34%	33%		100%	82%	64%	-18%	75%		72%	44%	54	(*)	61%	
	Δ relativa	7,6	4,6	-4,1	-8,1		3,7	5,4	1,4	-1,2	-5,7		3,4	2,8	-4,0	-0,9	2,2		9,6
serviços	Δ absoluta	76%	54%	11%	1%	15%		119%	74%	33%	91%	77%		98%	40%	9%	-1%	16%	
	Δ relativa	4,1	4,2	-1,0	-7,3		5,5	2,5	-0,3	-5,9	3,7		9,3	5,9	3,3	-1,6	-7,6		5,2
agropecuária	Δ absoluta	354%	79%	13%	324%	41%		756%	111%	19%	324%	214%		1389%	100%	100%	324%	197%	
	Δ relativa	28,8	-8,7	-21,5	1,4		0,5	40,0	-12,2	-29,4	1,6		1,1	36,7	-10,6	-38,7	12,6		3,5
total nível/ sítio	Δ absoluta	65%	41%	-1%	-15%	5%		110%	72%	32%	22%	46%		93%	54%	21%	-1%	4%	
	Δ relativa	6,0	5,5	-1,2	-10,3			6,2	3,4	-2,2	-7,3			11,6	9,3	3,6	-24,5		
produtivo	Δ absoluta	62%	35%	-10%	-34%	-2%		108%	66%	22%	-9%	34%		92%	54%	7%	-85%	-9%	
	Δ relativa	8,7	7,4	-1,9	-14,1		-5,3	9,1	5,2	-2,0	-12,3		-7,5	16,5	14,3	3,9	-34,7		-10,3
não produtivo	Δ absoluta	160%	143%	93%	14%	28%		187%	144%	107%	106%	106%		140%	84%	254%	50%	174%	
	Δ relativa	2,1	3,8	3,7	-9,5		5,3	1,6	1,7	0,1	-3,4		7,5	1,8	0,4	9,0	-11,1		10,3

Tabela 1: continuação

Emprego	Itaguaí						Macaé						N. Friburgo						
		Mi	Pe	Mé	Gr	Total	Peso setor/ total	Mi	Pe	Mé	Gr	Total	Peso setor/ total	Mi	Pe	Mé	Gr	Total	Peso setor/ total
indústria	Δ absoluta	67%	22%	-72%	-69%	-48%		53%	175%	531%	30%	68%		189%	233%	55%	-48%	25%	
	Δ relativa	13,3	20,0	-11,5	-21,8		-24,4	0,2	3,5	16,2	-19,5		-19,0	9,3	24,9	3,4	-37,6		-8,6
construção civil	Δ absoluta	181%	59%	564%	0%	565%		1906%	410%	18%	1066%	614%		119%	178%	-90%	0%	-5%	
	Δ relativa	-9,0	-64,1	73,2	0,0		2,9	2,2	-2,2	-32,8	32,8		10,2	13,4	45,6	-59,1	0,0		-1,8
comércio	Δ absoluta	124%	57%	169%	0%	109%		142%	172%	233%	(*)	190%		126%	73%	148%	88%	105%	
	Δ relativa	2,7	-9,4	6,7	0,0		0,4	-8,0	-2,5	1,9	8,6		0,4	4,8	-5,6	1,6	-0,8		5,2
serviços	Δ absoluta	99%	46%	-6%	507%	194%		213%	170%	153%	459%	254%		121%	57%	59%	80%	77%	
	Δ relativa	-3,1	-10,0	-24,2	37,3		20,9	-1,2	-5,0	-11,0	17,2		8,8	4,6	-2,3	-2,9	0,6		5,1
agropecuária	Δ absoluta	378%	-32%	0%	0%	166%		617%	96%	-100%	0%	84%		586%	81%	-100%	0%	79%	
	Δ relativa	38,5	-38,5	0,0	0,0		0,3	57,2	1,3	-58,5	0,0		0,4	52,9	0,5	-53,4	0,0		0,1
total nível/ sítio	Δ absoluta	117%	38%	17%	211%	101%		178%	177%	180%	180%	179%		137%	125%	38%	-7%	54%	
	Δ relativa	1,1	-7,1	-12,4	18,5			-0,1	-0,1	0,0	0,2			9,3	9,4	-2,1	-16,7		
produtivo	Δ absoluta	113%	31%	21%	323%	89%		175%	160%	183%	170%	172%		134%	124%	21%	-28%	47%	
	Δ relativa	2,0	-8,1	-11,6	17,8		-6,1	0,1	-0,7	0,9	-0,3		-3,0	11,5	11,7	-3,4	-19,8		-4,3
não produtivo	Δ absoluta	194%	546%	15%	193%	176%		247%	715%	310%	284%	300%		224%	135%	133%	81%	106%	
	Δ relativa	0,3	3,7	-8,8	4,8		6,1	-1,2	7,3	-3,5	-2,6		3,0	3,1	1,4	3,1	-7,6		4,3

Varição relativa indicada em pontos de %; (*) não há dados para o ano inicial do período.

Fonte: Hasenclever e Fauré, coord., 2004, vol. II Anexos, com base na RAIS

Tabela 1: continuação

Número de estabelecimento		Estado					Peso setor/ total	Interior					Peso setor/ total	Campos					Peso setor/ total
		Mi	Pe	Mé	Gr	Total		Mi	Pe	Mé	Gr	Total		Mi	Pe	Mé	Gr	Total	
indústria	Δ absoluta	5%	2%	-26%	-46%	0%		47%	45%	16%	-37%	43%		31%	58%	-11%	-100%	31%	
	Δ relativa	3,4	-0,4	-2,0	-1,1		-5,2	2,3	0,4	-1,2	-1,5		-4,4	0,1	5,3	-7,0	-3,6		
construção civil	Δ absoluta	218%	87%	6%	-11%	152%		422%	183%	47%	80%	313%		311%	420%	75%	0%	298%	
	Δ relativa	15,5	-6,7	-6,9	-2,0		1,1	16,2	-7,8	-7,1	-1,4		1,7	2,3	4,8	-7,1	0,0		
comércio	Δ absoluta	64%	62%	13%	-18%	62%		94%	92%	69%	26%	93%		76%	35%	28%	(*)	71%	
	Δ relativa	0,7	0,0	-0,6	-0,1		-1,2	0,3	-0,1	-0,2	0,0		-3,5	2,7	-2,5	-0,3	0,0		
serviços	Δ absoluta	86%	63%	10%	18%	78%		123%	90%	32%	76%	113%		97%	54%	11%	75%	86%	
	Δ relativa	3,6	-1,3	-1,8	-0,4		2,9	3,6	-1,7	-1,7	-0,2		0,8	4,9	-2,7	-2,1	-0,1		
agronegócio	Δ absoluta	545%	97%	-30%	(*)	466%		1170%	140%	-39%	(*)	918%		1505%	173%	0%	(*)	1096%	
	Δ relativa	11,5	-8,9	-2,6	0,0		2,3	18,9	-14,4	-4,4	0,0		5,4	24,1	-15,7	-8,5	0,2		
total nível/sítio	Δ absoluta	73%	50%	1%	-6%	65%		115%	83%	33%	25%	107%		104%	58%	12%	-24%	93%	
	Δ relativa	3,6	-1,5	-1,6	-0,5			3,2	-1,6	-1,2	-0,3			4,6	-2,7	-1,4	-0,4		
produtivo	Δ absoluta	67%	44%	-7%	-19%	59%		109%	78%	24%	8%	101%		101%	57%	0%	-61%	90%	
	Δ relativa	3,7	-1,5	-1,7	-0,5		-4,4	3,1	-1,6	-1,2	-0,3		-3,5	4,7	-2,6	-1,6	-0,5		
não produtivo	Δ absoluta	236%	152%	101%	60%	206%		270%	157%	110%	100%	233%		174%	84%	233%	200%	164%	
	Δ relativa	7,0	-3,2	-2,2	-1,6		4,4	8,0	-4,4	-2,4	-1,2		3,5	3,1	-4,2	0,9	0,2		

Tabela 1: continuação

Número de estabelecimento		Itaguaí					Peso setor/total	Macaé					Peso setor/total	N. Friburgo					Peso setor/total
		Mi	Pe	Mé	Gr	Total		Mi	Pe	Mé	Gr	Total		Mi	Pe	Mé	Gr	Total	
indústria	Δ absoluta	69%	6%	-57%	-67%	38%		81%	104%	383%	200%	110%		165%	264%	100%	-38%	180%	
	Δ relativa	14,3	-5,4	-6,1	-2,9		-5,5	-9,1	-0,7	8,0	1,8	-2,9		-3,8	6,9	-1,1	-2,1		3,1
construção civil	Δ absoluta	429%	133%	(*)	0%	400%		1857%	475%	33%	800%	1053%		281%	240%	-83%	0%	219%	
	Δ relativa	4,0	-16,0	12,0	0,0		2,5	32,5	-13,4	-17,7	-1,5	4,9		12,0	1,6	-13,5	0,0		0,8
comércio	Δ absoluta	117%	61%	150%	0	111%		129%	215%	400%	(*)	138%		129%	76%	100%	100%	124%	
	Δ relativa	2,5	-2,8	0,3	0,0		-1,2	-3,6	3,0	0,5	0,1	-8,4		2,2	-2,1	-0,1	0,0		-2,3
serviços	Δ absoluta	123%	88%	-13%	250%	107%		216%	198%	124%	350%	208%		131%	66%	39%	33%	120%	
	Δ relativa	5,7	-1,7	-4,8	0,8		-1,6	1,9	-0,5	-2,0	0,5	2,6		4,2	-2,8	-1,3	-0,2		-2,7
agropecuária	Δ absoluta	830%	-33%	0%	0%	631%		1100%	67%	-100%	0%	777%		540%	300%	-100%	0%	467%	
	Δ relativa	21,0	-21,0	0,0	0,0		5,9	26,1	-14,3	-11,8	0,0	3,8		10,8	-2,5	-8,3	0,0		1,0
total nível/sítio	Δ absoluta	135%	55%	19%	60%	115%		185%	189%	154%	344%	185%		139%	138%	40%	-8%	135%	
	Δ relativa	7,1	-4,6	-2,3	-0,2			-0,2	0,2	-0,5	0,5			1,3	0,1	-1,0	-0,4		
produtivo	Δ absoluta	128%	49%	22%	75%	110%		173%	176%	158%	375%	174%		135%	135%	28%	-18%	131%	
	Δ relativa	6,9	-4,8	-1,9	-0,1		-3,1	-0,5	0,1	-0,2	0,7	-4,7		1,3	0,2	-1,1	-0,4		-2,2
não produtivo	Δ absoluta	280%	450%	33%	0%	254%		420%	560%	200%	100%	419%		246%	192%	140%	100%	232%	
	Δ relativa	5,7	4,3	-7,2	-2,8		3,1	0,2	2,5	-1,6	-1,1	4,7		3,4	-1,5	-1,4	-0,4		2,2

Varição relativa indicada em pontos de %; (*) não há dados para o ano inicial do período.

Fonte: Hasenclever e Fauré, coord., 2004, vol. II Anexos, com base na RAIS

desenvolvimento devem ser adaptadas a cada situação, os programas públicos e as ações coletivas, os apoios organizados, não podem ser totalmente originais e diferentes de um lugar para outro, porque eles se defrontam com realidades convergentes e com restrições constantes nos diferentes sítios em que se aplicam. Assim, mesmo que o peso das MPEs, em termos de valor agregado, de produtividade, de emprego e de investimentos, entre outros aspectos, coloca-as bastante atrás das médias e grandes empresas, a sua população numerosa não somente não pode ser ignorada nas condições de elaboração e de implementação de políticas de desenvolvimento na escala municipal, como também deve ser, inevitavelmente, um dos alvos favoritos.

A preponderância dos serviços e do comércio, bem como das grandes empresas, no emprego total

Nota-se que, em 2001, uma maioria de empregados exercia sua atividade no setor de serviços, em todos os níveis de análise e em todos os sítios abordados. Além disso, esse setor, ao longo dos 16 anos, reforçou sua posição de primeiro empregador, tanto por seu crescimento em termos absolutos, quanto por sua melhora de posição relativa.

À exceção de Nova Friburgo, onde a indústria, especialidade da cidade, é o segundo setor empregador local, o comércio constitui-se um outro importante foco para o emprego, se bem que em uma menor proporção do que os serviços – da ordem de 12% a 21%. Observa-se, também, um crescimento dos empregos gerados pelo comércio nesse período, mais nitidamente que no setor de serviços no plano do Estado e um pouco menos em alguns sítios.

Embora as unidades menores – micro e pequenas – constituam entre 95% e 98% do tecido empresarial, elas ocupam uma posição mais modesta na oferta de empregos – entre 38% no Estado como um todo e 57% em Nova Friburgo. É importante, em termos de características da morfologia empresarial, ressaltar que esses estabelecimentos não podem rivalizar com as unidades de porte superior por volume de postos de trabalho, salvo em Nova Friburgo, onde a maioria dos empregos está localizada nas MPEs (respectivamente 57% contra 43%). Apesar de se observar que as médias empresas e, em uma proporção mais forte, as grandes empresas reduziram fortemente o número de empregados, elas, em conjunto, representam ainda perto de dois postos de trabalho sobre três no Estado, com as notáveis exceções de Campos e Nova Friburgo, onde o desaparecimento ou a queda da atividade de algumas grandes empresas se traduziu imediatamente na redução da importância estatística destas no emprego local. Observam-se, portanto, dois fenômenos principais: estaticamente, a oferta de trabalho decorre ainda majoritariamente das grandes empresas, ao

passo que, dinamicamente, a criação de novos empregos é essencialmente assegurada pelas atividades realizadas nas empresas de menor porte.

As características do Estado do Rio de Janeiro contrastadas com as do interior fluminense

Foi visto que o emprego total no Estado aumentou somente 5% entre 1985 e 2001. Levando-se em conta um crescimento demográfico de 20% no mesmo período, deve-se considerar o resultado econômico em termos de absorção de oferta de mão-de-obra como globalmente negativo. Ele confirma o que já se sabia por outras fontes no que se refere à perda de dinamismo das atividades, e somente em alguns setores onde o Estado detém um quase monopólio de produção – pensa-se em particular no petróleo – ou tem uma tradição antiga – em especial o setor têxtil e de confecções – foi evitado o enfraquecimento completo no plano econômico. Nessas condições as trajetórias de crescimento observadas aqui e acolá na escala local representam antes focos ou nichos excepcionais, e alguns bons desempenhos municipais obtidos não são decorrentes de planejamento e coordenação a longo prazo no nível do Estado, como seria de se esperar. Em outros termos, os bolsões de crescimento existentes representam antes experiências isoladas e não são o resultado de um movimento mais amplo de crescimento, que teria dado lugar à geração de frutos localizados.

O desempenho sofrível em termos de empregos foi resultado de dois fatores essenciais. Em termos setoriais, a queda do emprego industrial foi muito importante, com uma redução de 40% do número de postos de trabalho em 16 anos. Por outro lado, e reforçando este fenômeno, a diminuição do número de empregados nas grandes empresas foi espetacular, com uma perda de 15% em 16 anos. Deve-se destacar que as grandes empresas abrigavam cerca de 54% do emprego total do Estado em 1985.

Com uma evolução de apenas 2% entre 1985 e 2001, a construção civil apresentou um desempenho praticamente negativo. Somente os serviços, com um aumento dos empregos de 15%, no período, e, sobretudo, o comércio, em que o crescimento dos empregos (33%) ultrapassou claramente a progressão demográfica do Estado, apresentaram um aumento dos postos de trabalho. Nestes dois casos mais positivos, são as pequenas unidades que contribuem para “salvar” o desempenho do emprego na escala estadual.

Observa-se, para argumentar sobre esse ponto, uma redução sensível (-37%) do tamanho médio dos estabelecimentos, medido com base no número de empregos gerados ao longo do período. Além da melhoria dos registros estatísticos da RAIS, no que diz respeito às pequenas unidades, é preciso ver nesse resultado global a confirmação das tendências à terceirização e ao surgimento de PMEs, como também as dificuldades crescentes

encontradas pela economia fluminense, principalmente ao longo da primeira metade da última década.

Os dados sobre os números de estabelecimentos autorizam, mais ou menos, as mesmas interpretações. O número de unidades do setor industrial estagnou-se completamente em 16 anos, e a perda parece ter sido maior entre os grandes estabelecimentos (-46%). As unidades de construção civil apresentaram um importante crescimento numérico essencialmente na categoria dos estabelecimentos de menor tamanho. Quanto aos serviços e ao comércio, ambos os setores obtiveram resultados que variam pouco em torno da média estadual intersetorial.

Em se tratando dos resultados apresentados pelo interior fluminense e as suas evoluções, pode-se observar inicialmente que o emprego total, em 16 anos, aumentou 46% em volume. Quanto ao setor industrial, este é igualmente deficitário, porém, em comparação com o que ocorre no nível estadual, a perda de emprego é menor, de apenas 22% contra 46% respectivamente. Outra diferença sensível destes dois níveis de análise: as grandes empresas ainda que tenham apresentado uma taxa de crescimento do emprego menor do que as empresas de tamanho mais modesto, os saldos são positivos nessa categoria de estabelecimento para o interior, contrariamente aos resultados observados no Estado. Nota-se o nítido aumento do emprego na construção civil (+ 106% em valor absoluto) e o crescimento um pouco menor, porém sempre positivo, nos serviços e no comércio.

Os números de empresas progrediram em todos os setores mais fortemente do que no Estado. No interior, a mesma tendência se confirma, mostrando a explosão do número de unidades de menor tamanho. Embora o tamanho médio dos estabelecimentos, medido considerando-se os empregos gerados, tenha-se reduzido em 16 anos, a queda foi menor do que no conjunto do Estado.

A economia do interior fluminense obteve, em todos os pontos analisados, resultados superiores aos do Estado. Dito de outra forma, de maneira mais modesta e sem dúvida mais próxima da realidade, a idéia é adiantar que o interior do Estado resistiu melhor às dificuldades econômicas. Esse fenômeno não é particular do estado do Rio de Janeiro, porém, apesar de o peso econômico relativo do interior ter aumentado a partir de 1985, ele continua minoritário nas três dimensões examinadas aqui. Sendo assim, apesar das evoluções mais virtuosas pelas quais ele passou, o interior influencia ainda muito pouco os resultados da economia estadual em seu conjunto.

Os resultados diferenciados das quatro CPLs

Em Campos, o aumento do número de empregos foi somente de 4% em 16 anos, o que corresponde a uma evolução claramente negativa em relação ao

crescimento da população no Município. A queda do número de empregados, tanto nos estabelecimentos industriais, quanto nas grandes firmas, contribuiu fortemente para essa degradação do emprego local. Observa-se uma progressão dos postos de trabalho na construção civil, assim como nos micro e pequenos estabelecimentos, e, em menor grau, nas empresas de tamanho médio. O aumento dos postos de trabalho no comércio, se bem que positivo, é inferior ao resultado do interior fluminense; além disso o número de empregados nos serviços aumentou muito pouco.

O crescimento do número de estabelecimentos de Campos é essencialmente devido às unidades de tamanho mais modesto; as grandes empresas, em todos os setores, à exceção do setor de serviços, reduziram nitidamente sua presença na paisagem local ou desapareceram desta. Enfim, o tamanho médio dos estabelecimentos, medido em termos de número de empregados, dividiu-se por quase dois.

Em Itaguaí, o número dos empregados dobrou em 16 anos, desempenho duas vezes superior àquele do interior fluminense. O emprego industrial decaiu (-48%), mas progrediu espetacularmente nos setores de construção civil e de serviços; no primeiro caso, nota-se o peso relativamente importante dos estabelecimentos de tamanho médio e, no segundo caso, destaca-se o peso das empresas de maior dimensão.

O aumento do número de estabelecimentos de Itaguaí ultrapassou o do número de empregados, e esse resultado foi obtido essencialmente na categoria de empresas de tamanho mais modesto; observa-se, contudo, o crescimento da população das grandes empresas, elemento distintivo do sítio. Isso não é surpreendente na medida em que o tamanho médio dos estabelecimentos, medido em termos de número de empregados, resistiu intensamente ao longo do período (cerca de 6% dos empregados em média).

Em Macaé, o número de empregados na economia formal praticamente triplicou em 16 anos, conseqüência do impulso da produção petrolífera na região. Os empregados apresentaram importantes progressões em todos os setores de atividade e, um pouco paradoxalmente, foi dentro da indústria – na qual estão classificados os trabalhadores do petróleo – que esse aumento foi menos elevado. Da mesma forma, o número dos postos de trabalho aumentou em proporções semelhantes entre todos os tamanhos de estabelecimentos. Consta-se, portanto, que o crescimento espetacular da cadeia petrolífera teve importantes efeitos sobre o conjunto das atividades do Município e sobre o conjunto do tecido empresarial local, válido para todas as categorias de porte de empresas.

Esses estabelecimentos macaenses multiplicaram-se em proporções bastante consideráveis em todos os setores e, logicamente, observa-se que o tamanho médio das empresas, medido em termos de número de empre-

gados, permaneceu estável durante o período em estudo (cerca de 2,1% do número de empregados em média).

O número de empregados em Nova Friburgo cresceu de 54% em 16 anos, apresentando resultados melhores que os obtidos pelo conjunto do interior fluminense. O setor de comércio apresentou a maior progressão de postos de trabalho (duas vezes mais do que a média intersetorial), ficando na frente dos serviços. O aumento dos postos de trabalho foi fraco na indústria e fortemente negativo na construção civil. O crescimento é, sobretudo, decorrente da criação de uma infinidade de micro e pequenos estabelecimentos, ao passo que as grandes empresas reduziram seus postos de trabalho no período.

Seguindo as mesmas tendências, o número de estabelecimentos friburguenses aumentou bastante nitidamente (135%) nesse período, principalmente entre os seus estabelecimentos de porte mais modesto. É importante observar que o ritmo de crescimento dos estabelecimentos foi mais intenso do que o ritmo de crescimento do emprego, refletindo um desempenho econômico para o Município, em termos de emprego, pior, em 2001 do que em 1985 (8,3 empregados por estabelecimento contra 12,5 empregados por estabelecimento, respectivamente). Isso é confirmado pela redução do tamanho médio dos estabelecimentos, medido em termos do número de empregados, que caiu durante o período (perto de 45% dos efetivos empregados em média).

As características e os desempenhos das quatro CPLs em seu conjunto e em relação ao interior

As quatro economias locais selecionadas apresentam evoluções com nítidos diferenciais entre elas nas três dimensões estudadas: em número de empregos, Macaé apresentou a tendência mais positiva, na frente de Itaguaí, Nova Friburgo e Campos; em termos de número de estabelecimentos, Macaé também está adiante de Nova Friburgo, Itaguaí e Campos; em termos de redução do tamanho médio das empresas, observa-se que ela foi mais intensa em Campos, Nova Friburgo, Itaguaí e Macaé, nessa ordem. A combinação evolução dos empregos/evolução do número de estabelecimentos só foi realmente favorável no caso de Macaé. O menor crescimento dos postos de trabalho nos outros municípios, agregado à redução média do tamanho das empresas, mostra antecipadamente os desafios que as CPLs terão que resolver. Em resumo, dois sítios se destacam nitidamente do conjunto: Macaé, que se caracteriza pelo crescimento forte e regular de seus indicadores, e Campos, que apresenta os piores resultados. No meio termo, situam-se Nova Friburgo e Itaguaí, que apresentaram evoluções que podem ser caracterizadas como médias.

Comparativamente às tendências no conjunto da economia do interior fluminense – que, vale lembrar, são mais favoráveis que aquelas do Estado – essa diferenciação de trajetórias dos quatro sítios se confirmam: somente o sítio de Macaé chega a resultados nitidamente superiores aos do interior, e Campos apresenta desempenho bastante inferior; as evoluções de Nova Friburgo e Itaguaí são aquelas que mais se aproximam da média da tendência de crescimento do interior (ver Tabela 2).

Tabela 2: Comparação entre as 4 CPLs em termos de emprego

Setores	Aumento do emprego 1985 – 2001	
	Maiores	Menores
Indústria	Macaé	Campos
Construção civil	Macaé	Nova Friburgo
Comércio	Macaé	Campos
Serviços	Macaé	Campos
Agropecuária	Campos	Nova Friburgo
Setor produtivo	Macaé	Campos
Setor não produtivo	Macaé	Nova Friburgo
Total geral	Macaé	Campos

Fonte: Elaboração própria.

Em se tratando de remunerações, de uma maneira geral, nos quatro sítios estudados, Macaé foi o que apresentou as melhores remunerações, enquanto Nova Friburgo ficava com a última posição, tanto em 1985, quanto em 2001. Esses resultados refletem nitidamente o tamanho das empresas. Em geral, quanto maiores as empresas, melhores são as remunerações pagas (ver Tabela 3).

Um último aspecto comparativo é realizado, levando-se em conta a definição da estrutura setorial de cada sítio, em 2001, tendo em vista a repartição dos empregos e identificação das semelhanças e divergências entre as diferentes configurações produtivas.

A plataforma de Campos é essencialmente dominada pelo setor de serviços e, em menor grau, pelo de comércio. Juntos, esses dois setores oferecem perto de 76% do emprego local. Os demais setores são inexpressivos.

A plataforma de Itaguaí mostra a hegemonia dos serviços (68,5% do emprego local), que, junto com o comércio, representam 86,3% do emprego total.

Tabela 3: Comparação entre as 4 CPLs em termos de remunerações

Setores/Remuneração	1985		2001	
	Maiores	Menores	Maiores	Menores
Indústria	Macaé	Campos	Macaé	Campos
Construção civil	Macaé	Campos / Friburgo	Macaé	Campos
Comércio	Macaé	Friburgo / Campos	Macaé	Campos
Serviços	Campos	Friburgo	Macaé	Friburgo
Agropecuária	Macaé	Itaguaí	Campos	Itaguaí
Setor produtivo	Macaé	Friburgo	Macaé	Campos
Setor não produtivo	Macaé	Itaguaí	Macaé	Friburgo
Total geral	Macaé	Friburgo	Macaé	Friburgo

Fonte: Elaboração própria.

Macaé tem uma estrutura em que os serviços estão em primeiro lugar (42,3% do emprego total), seguidos da indústria (28,2%), da construção civil (16,9%) e do comércio (11,9%), mostrando uma estrutura mais equilibrada do que Campos e Itaguaí em termos de peso relativo dos setores no emprego.

Nova Friburgo se distingue como sítio fortemente industrial (36% do emprego total), setor apenas ultrapassado, em termos de número de empregos, pelo setor de serviços (39,4%). O comércio apresenta uma posição mais modesta, quando comparado com os demais setores (21,2%), ainda que seja mais importante do que em Macaé e Itaguaí em termos de peso relativo (11,9% e 17,8% respectivamente). A construção civil tem uma posição marginal (2,8% do emprego total).

As estruturas setoriais do emprego em Campos e Itaguaí são as que mais se aproximam daquelas do interior, com predominância dos setores de serviços e comércio. As mais diferentes são as de Macaé, por causa do peso mais equilibrado entre os setores, e de Nova Friburgo, em razão de seu fundamento essencialmente industrial.

As atividades agrícolas no Estado do Rio e nas quatro CPLs

A agricultura brasileira foi palco, no final da década de 1960, de importantes transformações: mudança da base técnica, diversificação da produção e expansão de uma moderna estrutura agroindustrial. Essas mudanças imprimem um novo dinamismo às exportações agrícolas e agroindustriais do Brasil e, embora de forma mais lenta, influenciam a produção voltada para o mercado interno, que também se moderniza e se torna agroindustrial. Con-

seqüentemente, o mapa da produção agrícola e agroindustrial do País é redesenhado.

A evolução recente da agricultura fluminense

A agricultura⁷ fluminense vem perdendo importância no plano da agricultura nacional e na economia do Estado. Na década de 1940, ela contribuía com 5,5% da produção nacional, embora dispusesse de apenas 0,5% das terras agricultáveis do País. A importância das atividades agrícolas na economia fluminense também era significativa: 6,5% do PIB estadual. Quarenta anos depois, o peso econômico da agricultura fluminense reduziu-se a apenas 1,2% do produto agrícola nacional e 1,4% do PIB fluminense (CIDE, 2002), em virtude de uma evolução marcada pela estagnação (1960-1985) e queda da produção agrícola (1985-1996). Neste último período, o valor bruto da produção agrícola estadual sofre uma queda de 40% (IBGE, 1996).

A comparação entre a evolução recente da agricultura fluminense e da brasileira mostra que o declínio da agricultura estadual está claramente relacionado à sua dificuldade de acompanhar o processo de industrialização da agricultura em curso no País. A agricultura do estado do Rio de Janeiro cresce – paralelamente à nacional, embora em ritmo muito inferior – em toda a fase de crescimento extensivo da produção. Quando a agricultura brasileira inicia seu processo de industrialização, a agricultura fluminense estagna. E quando a agricultura brasileira começa a crescer de forma intensa, a agricultura fluminense perde acentuadamente terreno.

A crise do modelo de produção tradicional

A crise da agropecuária fluminense é, muitas vezes, explicada pela evolução negativa de seu principal produto, a cana-de-açúcar. Depois do café, produto que constrói, a partir do final do século XVII, a agricultura mercantil no Estado, a cana-de-açúcar é a única cultura cujo mercado ultrapassa a fronteira estadual. Uma análise da evolução das principais culturas mostra, entretanto, que a crise agrofluminense não se resume à crise do setor sucro-alcooleiro. Ela abrange, na verdade, a maioria de seus sistemas produtivos.

Entre os oito principais produtos agrícolas do Estado, cinco (arroz, banana, laranja, mandioca, milho) sofrem uma queda superior a 50% de sua área plantada. Dois outros – cana e café – também perdem área, embora de forma menos brutal, e apenas um – o tomate – expande sua produção. Paralelamente à perda de área, esses produtos sofrem, também, uma diminuição de seus rendimentos físicos (IBGE, 1996).

A evolução negativa da produção e da produtividade agrícola enfraquece a competitividade da produção fluminense. Ela perde progressiva-

mente posições no abastecimento do próprio mercado estadual, mantendo-se apenas nos produtos para os quais o fator proximidade é determinante na competitividade – os produtos perecíveis em particular – ou em mercados administrados pelo Estado, como o do açúcar e o do álcool até 1990. Nos demais produtos, a produção estadual foi completamente substituída pela de outros estados, ou (como no caso do açúcar e do álcool, do leite e da pecuária bovina) abastece somente mercados interioranos.

Pressão urbana e uso dos solos

Outra característica da evolução recente da agricultura fluminense é a forte pressão que vem sofrendo para usos alternativos das terras agrícolas. O Rio de Janeiro tem pequenas dimensões, é densamente urbanizado e sua capital concentra mais da metade das atividades econômicas do Estado. A dinâmica originária de sua região metropolitana – demanda por alimentos, por matérias-primas agrícolas e, sobretudo, demanda por terras para a expansão residencial urbana e para atividades de lazer e turismo – vem exercendo um impacto muito forte sobre as atividades agrícolas e as regiões rurais.

Essas pressões se expressam de forma diferenciada no espaço estadual, afetando mais fortemente algumas regiões. As áreas mais próximas à metrópole ou dotadas de localização privilegiada e/ou recursos naturais mais propícios ao lazer e ao turismo sofrem mais fortemente a pressão urbana pelo uso dos solos. A capacidade de resistência das atividades tradicionais das zonas rurais também varia. Uma área rural com atividades agrícolas em crise, por exemplo, possui menor capacidade de resistência às pressões urbanas.

Expansão urbana e crise agrícola determinaram, dessa forma, importantes mudanças no uso dos solos. A quarta parte (26%) da área agrícola do Estado passou a ter uso urbano entre 1985 e 1996 (IBGE, 1996), ocasionando, também, uma maior pressão sobre os ecossistemas estaduais. Os estabelecimentos agrícolas procuraram compensar essa perda de terras exercendo uma maior pressão sobre os recursos naturais remanescentes – matas – e terras em reserva (não trabalhadas). As matas naturais perderam 40% de sua área e metade das terras ditas guardadas em reserva passaram a ter uso agrícola. Essa é a explicação para o fato de que a terra trabalhada nos estabelecimentos agrícolas do Estado tenha sofrido uma redução de apenas 5%, apesar de os estabelecimentos rurais terem perdido 26% de sua área.

Impactos sobre o emprego agrícola

O impacto mais negativo da evolução recente da agricultura fluminense se deu sobre o emprego: o número de estabelecimentos agrícolas diminuiu

41,2%, e a atividade agrícola perdeu 45,9% de seus empregos (IBGE, 1996). A crise afetou mais diretamente os pequenos produtores: os estabelecimentos agrícolas com menos de 10 hectares perdem, no período, 45% de sua área. À medida que o tamanho dos estabelecimentos cresce, as perdas de área diminuem. Os estabelecimentos que tem entre 200 e 500 hectares perdem apenas 20% de sua área. Os estabelecimentos com mais de 500 hectares são a exceção: eles perdem 28% da área.

A queda do emprego rural pesou mais significativamente sobre algumas categorias de trabalhadores, em particular os mais frágeis: os trabalhadores familiares e os assalariados temporários. Esse efeito foi muitas vezes cumulativo, pois muitos assalariados temporários são também trabalhadores familiares. A mão-de-obra familiar concentrava-se, em parte, nos micro e pequenos estabelecimentos, os que mais sofreram com a crise. O número de estabelecimentos que não contrata força de trabalho externa sofreu, no período, uma redução de 43%; o número de assalariados temporários também se reduz fortemente (queda de 68%), em consequência da drástica redução das atividades agrícolas; o assalariamento permanente tem uma queda, no mesmo período, de 28%.

O papel estratégico da produção familiar na agricultura estadual

Apesar de ter sido profundamente golpeada pela crise, a pequena produção permanece desempenhando um papel estratégico na agricultura estadual. Não apenas continua sendo seu setor mais numeroso (80% dos estabelecimentos), como também contribui para a produção estadual numa proporção muito superior a seu acesso aos fatores de produção: com acesso a somente 32% da área agrícola do Estado e dispondo de poucos meios técnicos (87,5% utilizam exclusivamente força manual), é responsável por 41,3% da produção e emprega 64% da mão de obra agrícola estadual.

A importância relativa das atividades agropecuárias nas quatro CPLs

A crise da agricultura fluminense e a pressão urbana sobre o uso dos solos produziram impactos espaciais diferenciados, por causa da maior ou menor proximidade da capital, da importância relativa das atividades agrícolas nas economias regionais e municipais e de sua evolução recente. Os impactos foram mais fortes nos municípios onde a atividade econômica é menos diversificada ou onde a diversificação produtiva se baseava na transformação da produção agrícola. A proximidade da região metropolitana e dos pólos turísticos do Estado também influenciou a evolução das atividades agrícolas, em virtude da concorrência das atividades residenciais e de lazer pelo uso das terras agrícolas.

Os impactos regionais da crise da agricultura estadual

A agricultura perdeu – entre 1985 e 1996 – 25% de suas terras, o impacto regional dessa perda foi bastante variado. Em algumas regiões, como a metropolitana e a Baía da Ilha Grande, mais de dois terços das áreas agrícolas passaram a ter uso urbano e possuem hoje apenas uma agricultura remanescente. Outras regiões, como as Baixadas Litorâneas, o Vale do Paraíba e a Serrana, perderam entre metade e um terço de suas áreas agrícolas. Já o Noroeste e o Norte preservaram quase integralmente suas áreas agrícolas. As regiões Norte, Serrana, Noroeste e Vale do Paraíba mantêm-se, assim, como as mais importantes áreas agrícolas do Estado, todavia apenas nas regiões Noroeste (11%), Norte (6%) e Serrana (5%), a agricultura desempenha um papel mais importante no PIB regional.

A pequena participação das atividades agrícolas no PIB conduz à subestimação de sua contribuição ao emprego estadual. A agricultura emprega 175 mil pessoas, cerca de 6,2% da PEA estadual. No interior do Estado, o emprego agrícola representa 17% do emprego total. As regiões Serrana, Norte e Noroeste concentram cerca de 75% do emprego agrícola do Estado.

A evolução das atividades agrícolas nos sítios objetos da pesquisa

Entre os municípios onde se desenvolve a pesquisa, a agricultura tende a acompanhar a evolução de suas regiões. Na Região Metropolitana, onde se situa Itaguaí, a agricultura vem se tornando uma atividade econômica remanescente. No Norte, onde se situam Campos e Macaé, as atividades agrícolas sofreram os efeitos da crise – principalmente em termos de emprego e renda –, mas continuam entre as principais vocações econômicas regionais. Na região Serrana, os municípios de Teresópolis, Sumidouro, São José do Rio Preto e, em parte, Nova Friburgo vêm ampliando sua participação na produção agrícola estadual, com a produção de olerícolas.

A agricultura dos municípios pesquisados difere grandemente em importância. Campos apresenta valores relativos ao valor bruto da produção agrícola, à área dos estabelecimentos agrícolas e ao emprego agrícola superiores à soma dos valores dos três outros municípios.

O maior impacto da crise situou-se no município de Itaguaí. A participação da produção agrícola municipal no total estadual reduziu-se a um terço entre 1985 e 1996. E o emprego agrícola caiu quase à metade (52,2%). Como a cidade se situa na rota de expansão residencial metropolitana, os estabelecimentos agrícolas perderam para usos urbanos cerca de 40% de sua área.

Macaé também sofreu importante queda de sua participação na produção agrícola estadual (60%). A área que correspondia, em 1985, ao município de Macaé, abriga hoje duas cidades: Macaé e Quissamã. Nessa última

– antigo distrito rural de Macaé –, o emprego agrícola resistiu melhor do que em Macaé, onde a queda foi muito mais acentuada.

A crise das atividades agrícolas foi também significativa em Campos. Sua participação na produção agrícola estadual reduziu-se à metade e a população agrícola economicamente ativa diminuiu cerca de 40%. Em termos relativos, a renda e o emprego agrícolas resistiram melhor em Campos do que em Macaé e em Itaguaí. Em termos absolutos, o impacto da crise foi maior em Campos, em virtude do peso da atividade no Município.

Entre os municípios pesquisados, Nova Friburgo foi o que apresentou menor redução do valor da produção agrícola (22%), embora a área dos estabelecimentos agrícolas tenha sido reduzida quase à metade e o emprego agrícola, a dois terços de seu número de empregados.

Apesar da crise e de seu forte impacto sobre o emprego agrícola, este ainda desempenha um papel expressivo nos municípios pesquisados. A única exceção é o município de Macaé, onde o emprego agrícola representa apenas 6,5% da PEA municipal. Já Campos aparece como o Município onde a participação do emprego agrícola é a mais importante: 36,5%. Itaguaí e Nova Friburgo aparecem em posição intermediária: o emprego agrícola representa respectivamente 17,3 e 20,9% do emprego total desses municípios.

Em conclusão a produção agropecuária do estado do Rio de Janeiro vem sofrendo, nas últimas décadas, uma evolução negativa. Após duas décadas de relativa estagnação, ela passa, a partir de 1985, por uma queda significativa da produção, do emprego e mesmo da área agrícola. Esses resultados contrastam com a evolução extremamente positiva do setor e das atividades agroindustriais no País, demonstrando que a agropecuária estadual não conseguiu acompanhar a evolução nacional do setor a partir do processo de modernização, no final da década de 1960.

A crise da agropecuária fluminense é freqüentemente explicada pela evolução negativa de um ou vários de seus produtos. Foi o caso do café, no início do século XX, e é o caso da cana-de-açúcar, mais recentemente. A crise é, no entanto, mais geral, pois abrange a quase totalidade dos produtos do Estado e tem por base o esgotamento dos sistemas produtivos tradicionais e as dificuldades de modernização de sua produção.

Todas as regiões do estado sofreram com essa situação e seu principal efeito negativo, como vimos, situou-se no emprego. A diminuição de quase 50% da população economicamente ativa empregada na agricultura representou um forte impacto negativo para o interior do estado e marcou fortemente a dinâmica econômica e social de muitos municípios.

No quadro das regiões onde a pesquisa se desenvolve, o impacto das atividades agrícolas só não é importante em Macaé. Campos dos Goytacazes

é o município onde esse impacto é mais importante: as atividades agrícolas e agroindustriais dominam a economia municipal e representam mais de um terço do emprego.

Notas

1. Para uma abordagem espacial desta perda de fôlego da economia fluminense, consultar Santos, 2003.

2. Em verdade, mesmo que essas iniciativas tenham sido tomadas bastante tardiamente, deve-se lembrar o interesse do governo estadual dirigido por Marcelo Alencar, com vistas ao desenvolvimento do interior, nos anos 1997-1998 em particular. Outras decisões concretizaram essa preocupação: criação da Agência de Desenvolvimento do Noroeste Fluminense, secretarias estaduais interiorizadas, recálculo do ICMS com redução do repasse da cidade do Rio em favor dos municípios do interior, lançamento das plataformas de montagem de automóveis em Porto Real (Citroën-Peugeot) e Resende (Volkswagen), criação da Associação de prefeituras do Interior para favorecer a descentralização etc.

3. Um Programa de apoio ao desenvolvimento municipal (Padem) foi criado no ano 2000 pelo governador A. Garotinho, para, entre outros, ajudar as prefeituras a montar dossiês de pedido de financiamento para os investimentos e distribuir verbas estaduais. O funcionamento muito recente do Padem não nos permite avaliar a sua atuação e seus impactos em termos de gerenciamento do desenvolvimento local.

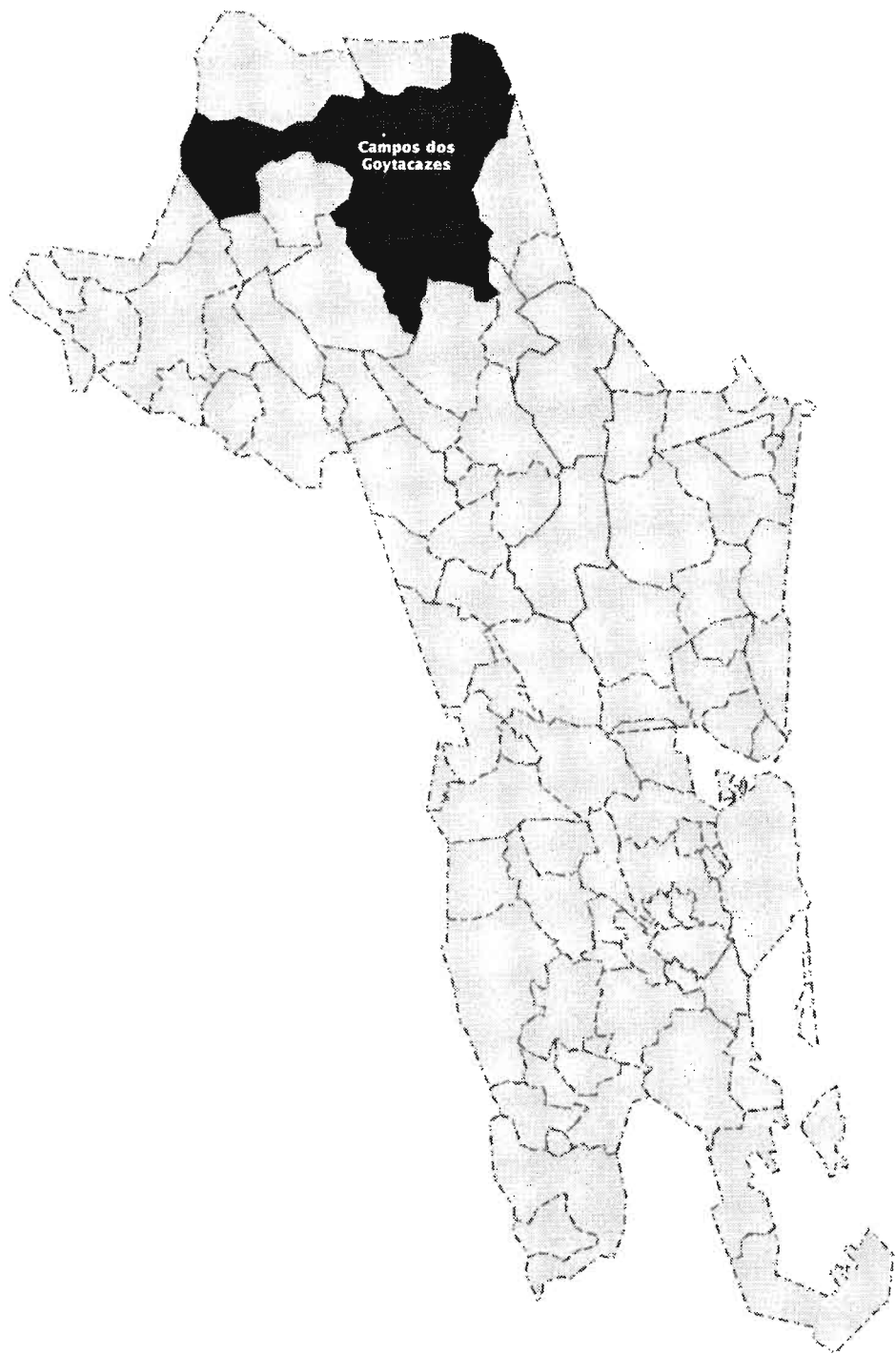
4. É importante destacar que as estatísticas do IBGE sobre o estado do Rio de Janeiro não levam em conta, desde há alguns anos, a produção do setor naval, que está, desde os anos 2000, em processo de revitalização, e subestimam a contribuição do setor têxtil/confecções, o que já foi reconhecido publicamente pelo Instituto e pela Federação de Indústrias.

5. Convém aqui lembrar que, se as taxas de crescimento das grandes cidades brasileiras foram elevadas até os anos de 1950-1960 – com taxas anuais situadas entre 4% e 6% – elas caíram nitidamente em seguida. Esta evolução é ainda mais verdadeira tratando-se da área metropolitana carioca, cuja taxa de crescimento passou de 3,7% no período de 1940-1970 para 2,4% nos anos de 1970-1980 e para 1% na seqüência 1980-1991. Ao mesmo tempo, um outro fenômeno importante, e que se verifica amplamente no estado do Rio de Janeiro, é que a taxa de crescimento das metrópoles brasileiras tornou-se inferior à taxa de crescimento da população urbana, o que significa a emergência de cidades de médio porte.

6. Em Hasenclever e Fauré (2004), indicam-se, na seção metodológica, as modificações introduzidas ao longo do tempo na RAIS e as cautelas necessárias ao uso dessa fonte de informação. Indicam-se as agregações utilizadas – em termos principalmente de categorização de tamanho dos estabelecimentos e de grandes setores (produtivos versus não produtivos) – para melhor adequar os dados da

RAIS aos objetivos da pesquisa. Também podem ser encontradas observações muito detalhadas sobre o estado do Rio de Janeiro, sobre o interior fluminense e sobre as quatro CPLs, que dizem respeito ao número, ao tamanho, ao peso setorial dos estabelecimentos, ao emprego e às remunerações.

7. No sentido amplo: agricultura, pecuária e silvicultura.



Campos dos
Goytacazes

Campos dos Goytacazes: os desafios da transformação de um epicentro regional

*Renata Lebre La Rovere
René Louis de Carvalho*

Campos dos Goytacazes é, em termos demográficos, o principal centro urbano do interior do estado do Rio de Janeiro. Capital de uma região (Norte fluminense) relativamente distante do centro administrativo e econômico do Estado, localizado na região metropolitana, Campos é um importante e tradicional centro interiorano que se desenvolveu em torno a atividades agropecuárias e agroindustriais, relativamente à parte dos principais eixos de dinamismo do Estado.

A expansão econômica do Rio de Janeiro tem tradicionalmente se concentrado em torno da região metropolitana e da linha que a liga ao estado de São Paulo, em particular o Vale do Paraíba. As regiões Norte e Noroeste do estado do Rio de Janeiro situam-se ao oposto desses eixos dinâmicos, fazendo parte de uma macrorregião interiorana, que abrange a Zona da Mata de Minas Gerais e o sul e centro do Espírito Santo. Esta região localiza-se à parte dos principais eixos logísticos do Sudeste e é caracterizada por um ritmo lento de desenvolvimento econômico.

O desempenho de Campos e sua problemática de desenvolvimento

Como mostrado em La Rovere, Carvalho e Sobral (2003), Campos dos Goytacazes tem hoje cerca de 406 mil habitantes, e suas atividades principais estiveram, durante muito tempo, relacionadas ao complexo sucroalcooleiro. Apesar de algumas tentativas de diversificação produtiva, durante os anos de 1980 e 1990 a economia de Campos permaneceu estagnada e oscilando conforme a produção de cana de açúcar, que vem se reduzindo progressivamente: em 1998, a produção foi de cinco milhões de

toneladas de cana, quantidade bem menor que os oito milhões registrados em 1980 (Carvalho e Vinhas, 2000).

Estrutura e evolução do PIB local

Embora a agropecuária contribua para o PIB do Município de forma bastante superior a sua participação no PIB estadual, vem acompanhando a tendência estadual de perda de participação. Assim, entre 1996 e 2001, sua participação no PIB municipal passou de 5,7% para 3,7%, enquanto no Estado a variação foi de 0,9% para 0,4%. Apesar da elevação do PIB local *per capita* entre 1994 e 2000, passando de R\$ 1.300,00 a R\$ 3.800,00, seus valores ainda são baixos, quando comparados aos do Estado e do interior.

De acordo com entrevistas, a atração de atividades industriais para Campos é dificultada pela proximidade com o estado do Espírito Santo, que pratica uma política industrial ativa baseada em incentivos fiscais. De fato, a participação percentual dessas atividades no PIB decresceu entre 1996 e 2001, passando de 13,5% para 4,3%. As atividades cuja participação no PIB aumentaram significativamente entre 1996 e 2001 foram as de serviços (transportes e comunicações, intermediação financeira, aluguéis e prestação de serviços). Isso se deve provavelmente à forte expansão tanto do sistema universitário local no período quanto das atividades relacionadas à extração de petróleo na Bacia de Campos.

No plano da indústria de transformação, a produção de alimentos é a atividade mais importante, seguida da fabricação de produtos minerais não metálicos (cerâmica).

Os estabelecimentos e o emprego

O número de estabelecimentos do Município cresceu 25,8% entre 1994 e 2001, passando de 4.385 para 5.917. A economia de Campos dos Goytacazes é caracterizada por um grande número de MPEs. De acordo com os dados da RAIS, entre 1994 e 2001, a participação das microempresas (até 10 empregados) no total de estabelecimentos se situou em torno de 85%.

Como observado por La Rovere *et al.* (2003), as principais atividades de Campos são caracterizadas pela baixa remuneração e baixa qualificação da mão-de-obra. A maior parte dos trabalhadores nessas atividades ganha entre um e 1,5 salário mínimo. Esse baixo valor de remuneração está associado ao baixo nível de escolaridade dos trabalhadores: de acordo com dados da RAIS, 23% dos trabalhadores da CPL têm até 4 anos de estudo e 54% até oito anos.

Os indicadores econômicos do Município permanecem extremamente marcados pela crise. O IDH – Renda mostra uma estagnação da renda municipal entre os anos de 1970 e 1980 e uma forte queda na década de 1980. A

ligeira recuperação apresentada na década de 1990 não é suficiente para inverter a tendência de queda do período. Em relação ao emprego, os indicadores de Campos são preocupantes: apenas 13,8% dos residentes no Município são pessoas ocupadas. O índice de exclusão social corrobora, como vimos, essa preocupação em sua classificação dos municípios do Estado: a cidade de Campos ocupa a 57ª posição no que se refere às medidas de pobreza e a 43ª em termos dos indicadores de pobreza.

As MPEs desempenham um importante papel na oferta de empregos formais, com respectivamente 27% e 26% dos postos de trabalho, ou seja, juntas elas absorvem mais de 50% do emprego formal do Município. As médias e grandes empresas respondem por apenas 47% do emprego formal municipal. Os setores da economia municipal que mais oferecem emprego estão majoritariamente voltados à demanda local e regional: são o comércio e reparação de veículos, a indústria de transformação, o transporte, armazenagem e comércio, a saúde e serviços pessoais. O comércio e reparação de veículos se caracterizam pelo grande número de micro e pequenos estabelecimentos; transporte e saúde, por sua vez são setores onde médias e grandes empresas têm maior presença.

Outros dados locais

Os indicadores de desenvolvimento econômico e social de Campos são extremamente modestos. Dois fatores, em particular, contribuem para esse desempenho: a desigual distribuição, no Estado, dos equipamentos de infra-estrutura básica e social e a crise da principal atividade econômica da região, o complexo sucro-alcooleiro. Embora os indicadores municipais de educação, saúde, transporte e energia venham evoluindo positivamente nas últimas décadas, a reversão da dinâmica econômica regional, a partir dos anos 80 – queda da renda, aumento do desemprego – neutralizou a evolução favorável da infra-estrutura básica e social, condenando o Município à perda de posições no *ranking* estadual e nacional de desenvolvimento humano.

A evolução dos índices de desenvolvimento humano

A evolução dos indicadores de desenvolvimento humano do Município de Campos nos mostra claramente a reversão da dinâmica econômica regional. No *ranking* do Estado, o Município passou da 28ª posição em 1970 para a 54ª em 2000. O IDH-M de Campos era de 0,611, situando-se abaixo da média estadual (0,657) mas acima da nacional (0,462). Após 30 anos, apesar de uma evolução positiva para 0,752, o IDH-M de Campos permanece inferior à média do Estado (0,802) e tornou-se também inferior à média nacional (0,769).

A análise desagregada do IDH confirma o que acabou de ser exposto: os indicadores sociais – longevidade, educação – evoluem positivamente, no período, e se aproximam rapidamente da média estadual. Já os indicadores de renda sofrem uma queda drástica. Em 1970, o IDH-Renda era de 0,884, ligeiramente superior à média estadual (0,876). Trinta anos depois, eles caem para 0,693, significativamente abaixo da média estadual. A queda do IDH-Renda tem início na década de 1980, quando começou a crise do setor sucro-alcooleiro regional.

O Índice de Exclusão Social, que também se propõe medir o grau de desenvolvimento humano dos municípios, reforça a análise anterior. Nesse índice, Campos assume a 45ª posição no Estado, o que o situa no grupo de municípios onde é forte a exclusão social.

Esse resultado tem como causa, principalmente, o desempenho de quatro variáveis:

- A que mede a pobreza do Município.
- O índice de juventude.
- O índice de violência.
- O índice de emprego.

Considerando-se cada uma dessas variáveis, Campos ocupa as seguintes posições, respectivamente: 57ª, 55ª, 55ª e 43ª.

As medidas de escolaridade e alfabetização, por sua vez, são relativamente mais favoráveis ao Município. Porém, o índice mais favorável à cidade é a medida de desigualdade, segundo a qual ocupa a 28ª posição.

Apesar da situação predominantemente negativa desses indicadores de desenvolvimento, Campos possui uma importante capacidade relativa de atração de novos empreendimentos. O índice de qualidade dos municípios, calculado pelo CIDE para medir a capacidade de atração de capitais dos municípios do Estado, situa a cidade numa colocação favorável: na 10ª posição no Estado. Três são os fatores que contribuem mais fortemente para esse resultado: a infra-estrutura municipal para grandes empreendimentos (aeroporto, estradas, comunicações em geral), a centralidade de sua localização, relativamente próxima dos grandes mercados do País e a facilidade para negócios.

Para ter uma infra-estrutura capaz de atrair grandes empreendimentos e por suas vantagens locais, Campos obtém as melhores avaliações: sexta e 17ª colocação, respectivamente. Por outro lado, seus piores resultados são os relativos ao dinamismo econômico e à riqueza e potencial de consumo: 43ª e 35ª colocação, respectivamente.

Além disso, o estudo do CIDE considera também a qualidade da mão-de-obra municipal um fator positivo para a atração de capitais, apesar da fragilidade dos indicadores educacionais. Isso se deve ao recente *boom* de estabe-

lecimentos universitários na região e à atuação de instituições públicas de ensino, como a UENF e o Cefet.

Buscaremos, a seguir, analisar de forma mais desagregada a evolução dos indicadores municipais. Começaremos pelos indicadores demográficos e os relativos à saúde e educação.

A evolução dos indicadores sociais

A evolução demográfica do Município e os indicadores relativos à saúde e educação apresentam uma evolução positiva no período. Campos recuperou muito de seu atraso relativo quando comparado à média do Estado e do interior. Mas seu desempenho é ainda inferior à média estadual.

Campos apresentou uma evolução demográfica positiva, acompanhando a tendência estadual de lento crescimento na última década. Dois aspectos de sua evolução necessitam ser destacados:

- O Município apresenta uma taxa de urbanização mais elevada que o Estado, ou seja, a proporção da população residente urbana cresceu mais rapidamente em Campos do que no Estado entre 1991 e 2000. É um resultado esperado, pois o Município tinha uma taxa de urbanização inferior à média estadual em 1991 e passou por uma forte crise nas atividades agrícolas na década de 1990.
- O Município ainda apresenta um grau de envelhecimento inferior à média do Estado. Essa diferença, entretanto, tende a decrescer, pois o nível de envelhecimento da população tem crescido em Campos e diminuído na média do Estado. Já a razão de dependência (relação entre população em idade ativa e inativos) que o Município apresenta é menos favorável do que no Estado (51,9 x 48,6%).

Os indicadores educacionais de Campos tiveram uma evolução favorável, mas situam-se ainda abaixo da média do Estado. Trata-se de um dos fatores que mais afetam o potencial de desenvolvimento do Município. O índice de exclusão social situa a cidade, como vimos, em 34ª colocação no que se refere à escolaridade e em 37ª para o grau de alfabetização. O IQM classifica a qualificação da mão-de-obra municipal na vigésima colocação, em termos do Estado.

Entre os indicadores educacionais que apresentam resultados mais preocupantes estão:

- A baixa escolaridade média da população: 55,6% da população com idade superior a quatro anos não tem instrução ou possui menos de cinco anos de estudo.
 - A pequena proporção de pessoas com maior educação formal: apenas 4,4% da população possui mais de 11 anos de estudo.
- Os indicadores de saúde de Campos apresentaram evolução semelhan-

te aos educacionais: situam-se abaixo da média do Estado, apesar de uma evolução favorável nas últimas décadas. É o caso em particular do índice de longevidade: o Município apresentava, em 1970, valores equivalentes a 91% da média estadual. Hoje esses valores correspondem a 95%. Os demais indicadores municipais de saúde, apesar de sua evolução positiva nos últimos anos, ainda não são satisfatórios. Em termos de saúde, os resultados de Campos são inferiores à média do Estado e do interior.

Os indicadores de infra-estrutura do município de Campos situam-se também aquém da média do interior e do Estado, o que reflete, em parte, sua maior distância relativa dos centros administrativos e econômicos onde esses serviços se concentraram. A análise da infra-estrutura municipal será feita com base em quatro indicadores: o déficit habitacional relativo, a inadequação habitacional relativa, as economias e ligações de água e o consumo de energia. Apenas numa dessas variáveis, a inadequação habitacional relativa, a cidade apresenta uma melhor situação relativa apesar de apresentar um grau elevado de inadequação, 37,2%, pois ocupa a 17ª posição no Estado.

O déficit habitacional relativo do Município situa na 56ª posição do Estado (são 92 municípios). O número de ligações de água por economia é semelhante à média do interior, mas significativamente superior aos valores médios estaduais. O consumo de energia elétrica por pessoa residente é de 0,97 MWh, menos da metade do valor estadual e, também, consideravelmente inferior à média do interior (1,49).

Em termos culturais, Campos não é uma cidade muito atrativa. A infraestrutura cultural, medida pelo número de cinemas, teatros e bibliotecas por habitante, é significativamente inferior à média do Estado. O déficit relativo do Município é maior em museus e bibliotecas, onde apresenta resultados inferiores à média do interior do Estado. Em relação à infraestrutura cultural privada, cinemas e, em parte, teatros, a cidade apresenta resultados superiores à média estadual.

Dados de finanças públicas

A situação financeira municipal não parece ser, em si, um fator muito favorável à atração de capitais. O Município vem apresentando orçamentos equilibrados desde 1995. Por outro lado, apresenta um grau de dependência em relação às transferências estaduais e federais relativamente elevado, o que pode explicar por que o indicador de equilíbrio orçamentário de Campos é bastante superior ao de outros municípios do interior.

Entre 1995 e 2001, observa-se um significativo crescimento dos gastos em planejamento, que passaram de 14,6% a 24,2%. A estrutura do gasto dá um especial destaque às atividades ligadas à educação e ao planejamento, atividades com forte potencial de alavancagem do desenvolvimento municipal.

As despesas de investimento em relação ao PIB também apresentaram uma evolução significativa entre 1995 e 2000. A parcela dos investimentos sobre o PIB passou de 0,7% em 1995 para 5,8% em 2000, o que resultou num investimento de 220 reais por habitante, valor superior ao da média dos municípios do interior (61 reais por habitante neste ano).

O aumento dos investimentos deve ter sido viabilizado pelo aumento das receitas referentes aos *royalties* do petróleo, uma vez que tanto o PIB a preços correntes quanto a arrecadação de ICMS de Campos decresceram entre 1996 e 2000, refletindo o quadro de estagnação das atividades locais.

De fato, os *royalties* referentes à exploração de petróleo na Bacia de Campos modificam significativamente a situação financeira do Município e o potencial de investimentos da prefeitura municipal. Entre 1996 e 2002, os *royalties per capita* do Município passaram de R\$ 0,62 para R\$ 729, 27, e a participação dos *royalties* na receita total da cidade passou de 0,33% para 54,26%. A receita acumulada de *royalties* no período 1997-2001 foi quase cinco vezes maior do que a receita dos impostos municipais (ISS, IPTU e ITBI), 120% maior que a receita das transferências estaduais e seis vezes maior que a receita das transferências da União, representando 45,6% da receita total.

Os investimentos realizados com a receita de *royalties* nesse período foram destinados principalmente à infra-estrutura do Município (pavimentação, drenagem de ruas e melhorias em escolas) e ao aumento da oferta de matrículas na rede pública de ensino (Pacheco, 2003).

A expressiva participação dos *royalties* na receita total compensou a perda tributária decorrente da estagnação econômica do Município. Contudo, só a reversão deste quadro permitiria assegurar o desenvolvimento sustentado do Município, já que a receita dos *royalties* está sujeita a alterações decorrentes de modificações nas leis e depende de uma atividade – a extração de petróleo – sem impacto direto sobre o nível de atividade econômica local.

Os desafios locais

Em 1999, Campos já ocupava uma posição de destaque no ensino superior do estado, sendo o segundo Município em número de matrículas em instituições isoladas de ensino superior e o oitavo em número de matrículas em universidades. Recentemente, a cidade vem experimentando um crescimento expressivo do número de matrículas e de cursos de nível superior, bem como uma expansão das atividades de pesquisa. Entre 1999 e 2001, o número de matrículas cresceu 43,5%, como mostrado pela Tabela 4, e vários novos cursos de pós-graduação foram criados. Diante disso, a posição de destaque do Município deve ter sido reforçada.

A expansão do ensino superior teve início nos anos 1990, a partir da criação da UENF, cuja criação consolida um núcleo público de ensino e pesquisa, que agrega também o Cefet – Campos e os campi da UFF e da UFRRJ. A esse núcleo público se juntam, posteriormente, três instituições privadas: UCAM, Universo e Universidade Estácio de Sá. Estas, embora centradas na oferta de cursos universitários, começaram também a desenvolver estruturas de pesquisa, particularmente sobre o desenvolvimento regional. Além dessas universidades, estão presentes em Campos a Empresa de Pesquisa Pesagro e o Parque Tecnorte, que desenvolvem pesquisas sobre fruticultura, cana de açúcar, irrigação e cerâmica vermelha. A região também possui instituições de pesquisa voltadas às questões do desenvolvimento regional e da gestão empresarial: a Fundenor e o Instituto de Pesquisas da prefeitura de Campos.

Tabela 4: Evolução do nº de matrículas no ensino superior 1999-2001

1999	746.000
2000	948.600
2001	1.321.900

Fonte: CIDE e pesquisa de campo

Vimos anteriormente que Campos vem passando por um processo de estagnação das atividades econômicas. Apesar do baixo grau de escolaridade da população, as profissões relacionadas à educação são pouco procuradas, como mostrado na Tabela 5. Além disso, a maior parte das matrículas está concentrada nas áreas de ciências sociais, negócios e direito, e a capacidade do Município de absorver os profissionais formados nessas áreas depende fortemente da retomada do crescimento do PIB local. Cabe também indagar se as atividades de pesquisa são relacionadas às vocações econômicas da região e se existem laços de cooperação entre as instituições de pesquisa e ensino e as empresas locais.

Assim, o primeiro desafio identificado é o aproveitamento, pelas empresas do Município, da mão-de-obra especializada e dos conhecimentos gerados nas universidades e instituições de pesquisa.

Como observado por Salas *et al.* (1999), uma das condições para um desenvolvimento local sustentável é a geração de conhecimento. O conhecimento gerado por uma região pode levar ao desenvolvimento de inovações se houver, além do investimento em inovação tecnológica, uma difusão do conhecimento gerado nas instituições de ensino e pesquisa para empresas e instituições locais, por meio de laços de cooperação e parceria (Mytelka e Farinelli, 2000). Em outras palavras, para que o conhecimento

local possa gerar inovações que sejam o motor do desenvolvimento, é necessário o fortalecimento do capital social da região, entendido como o conjunto de recursos individuais e coletivos que resultam de um trabalho em rede e são institucionalizados mediante o conhecimento e reconhecimento mútuo dos agentes envolvidos (Cooke e Wills, 1999).

Outro desafio local importante é a retomada do crescimento econômico e do desenvolvimento local. Campos encontra-se num quadro de estagnação cuja reversão é fundamental para assegurar o desenvolvimento sustentado.

Tabela 5: Distribuição das matrículas em ensino superior por áreas de conhecimento (ano 2000, %)

Agricultura e veterinária	2
Ciências, matemática e computação	7
Saúde e bem-estar social	23
Engenharia, produção e construção	3
Educação	16
Ciências sociais, negócios e direito	49

Fonte: CIDE

Os setores selecionados

O critério de seleção dos setores foi organizado conforme suas ligações possíveis com os problemas e as dificuldades de “modernização” econômica local e as potencialidades igualmente locais de transformação. As atividades mais importantes, no que se refere ao número de estabelecimentos, excetuando-se o comércio e serviços, são a agropecuária (646 estabelecimentos), a construção civil (251 estabelecimentos) e a fabricação de produtos de minerais não metálicos – cerâmica (105 estabelecimentos). No que se refere ao emprego, destacam-se as atividades de construção civil (3.228 empregados), agropecuária (2.553 empregados) e cerâmica (2.930 empregados).

A fabricação de produtos alimentares e bebidas, apesar de ter apenas 79 estabelecimentos e 295 empregados registrados na RAIS, tem uma participação expressiva no PIB do Município. Entre 1996 e 2000, sua participação no PIB local situou-se em torno de 80%, muito superior à média estadual, que fica em torno de 10%. A cerâmica é a segunda atividade industrial em termos de participação no PIB, e sua importância cresceu entre 1996 e 2000, passando de cerca de 4,5% para 8% do PIB, também superior à média estadual, que passou de 3,5% para 4% do PIB.

Outras vocações econômicas de Campos são a fabricação de vestuário (79 estabelecimentos e 473 empregados) e de móveis (15 estabelecimentos

e 342 empregados). Essas atividades, apesar de menos expressivas em termos de número de estabelecimentos e empregados, foram apontadas, em entrevistas com as lideranças locais e no trabalho de Britto (2004) como importantes para o Município. Já o setor de construção civil vem atraindo a atenção dos formuladores de política em virtude do crescimento da demanda habitacional, ligado à expansão do sistema universitário. Juntas, estas atividades representavam 8,4% do total dos estabelecimentos da cidade em 1994 e 8,9% em 2001.

As entrevistas indicaram que, por motivos relacionados à natureza da atividade agropecuária, os dados relacionados a este setor estão subestimados na RAIS. Portanto, a caracterização a seguir se concentrará nos segmentos selecionados do setor industrial e no setor de construção civil.

Entre 1999 e 2001, a distribuição dos estabelecimentos por porte mudou nos setores industrial e de construção civil. Nas indústrias de alimentos e bebidas e vestuário a importância relativa das microempresas cresceu, e os estabelecimentos de maior porte desapareceram (no caso de alimentos e bebidas), já nas outras indústrias e no setor de construção civil, houve um aumento do tamanho relativo dos estabelecimentos. Mesmo assim, o tamanho dos estabelecimentos nos setores selecionados em Campos é reduzido: não há grandes empresas e a participação das médias no total de empresas varia de 0% a 13%, dependendo do setor.

No que se refere à qualificação da mão-de-obra, embora existam diferenças setoriais, a maior parte dos trabalhadores tem baixa escolaridade, com apenas quatro anos de estudo formal. Os trabalhadores da indústria de vestuário, por sua vez, segundo dados da RAIS, tinham, em 2001, escolaridade média um pouco superior à dos demais. Esse nível de instrução baixo faz com que a remuneração da mão-de-obra seja igualmente baixa: a maioria dos empregados nos setores selecionados ganha entre 1 e 1,5 salário mínimo, segundo dados da RAIS.

Atividades e contextos empresariais locais

Caracterização da amostra e do ambiente econômico

Foram entrevistadas 145 empresas em Campos, sendo 20 do setor de vestuário, 20 do setor de móveis, 12 do setor de construção civil, 13 do setor de cerâmica, 35 do setor de alimentos e 45 do setor de agropecuária. As 145 empresas entrevistadas são em sua maioria firmas limitadas (42%) ou individuais (23%). Mais de três quartos das empresas não são apoiadas pelos projetos de desenvolvimento local, apesar de seu porte reduzido: o total de MPEs da amostra chega a 81%, se utilizado o critério de porte por faturamento, e a 82%, se utilizado o critério de porte por número de empregados. Essa grande proporção de MPEs se verifica em todas as atividades econômicas do Município.

A maior parte das empresas é local, e apenas 28% são filiais de outras empresas. Uma parcela significativa delas (37%) tem mais de 13 anos, outra parcela expressiva (36%) tem menos de cinco anos, e a maioria atua há mais de 11 anos no Município. As empresas buscam se beneficiar de regimes de tributação simplificados para reduzir custos e apenas 38% possuem equipamentos atualizados (entre zero e cinco anos), o que, analisado em conjunto com a proporção de empresas de até cinco anos, sugere que o investimento em modernização é limitado.

O perfil dos dirigentes das empresas

As empresas da amostra são dirigidas em sua maioria por homens: 78% dos dirigentes das empresas são do sexo masculino, com exceção do setor de vestuário, no qual 70% dos empresários são do sexo feminino. Nota-se, também, que a proporção de dirigentes mulheres entre as empresas que são apoiadas é maior do que entre as que não recebem apoio, o que sugere que as empresárias são mais bem informadas do que seus colegas do sexo masculino. Pouco mais da metade dos empresários tem entre 40 e 59 anos. Uma parcela expressiva (26%) dos dirigentes das empresas da amostra tem escolaridade reduzida, tendo completado apenas o ensino fundamental, e outra parcela significativa (25%) tem formação superior. Provavelmente, essa distribuição desigual se deve à diversidade dos setores incluídos na amostra: enquanto os empresários dos setores agropecuário e de cerâmica normalmente têm poucos anos de estudo, aqueles de setores como construção civil e vestuário costumam ter maior escolaridade. Não houve nenhuma relação observada entre escolaridade dos dirigentes e participação em projetos de apoio, o que mostra que, no caso de Campos, ter nível superior não significa necessariamente uma maior predisposição a obter apoio institucional.

É interessante observar que os empresários valorizam muito a experiência prática na sua formação, já que 46% afirmaram ter se capacitado na própria empresa e apenas 21% mencionaram cursos externos. Cerca de dois terços dos 145 respondentes afirmaram ter exercido atividades semelhantes anteriormente, o que denota um certo conservadorismo dos empresários campistas. Esse conservadorismo se reflete no fato de que pouco mais da metade das empresas emprega familiares.

O ambiente econômico

A pesquisa buscou investigar se as empresas passaram por processos de transformação na última década. A pergunta foi formulada por causa das importantes mudanças ocorridas no cenário macroeconômico nacional durante a década de 1990, como a estabilização de preços, que modificou

as formas de concorrência, e o processo de globalização, que introduziu novos concorrentes no mercado interno e atraiu capital externo. De fato, 59% das empresas declararam ter passado por mudanças nessa década, as mais significativas foram realizadas nos produtos e no processo de produção. Entretanto, foi atribuído maior peso a fatores internos à empresa e ao setor (41% e 32% das respostas, respectivamente) do que a fatores locais ou relacionados ao contexto macroeconômico (28% e 23% das respostas, respectivamente).

Esse fato pode ser explicado pelo porte reduzido das empresas: a literatura aponta que micro e pequenas empresas têm um comportamento reativo e com um horizonte de planejamento a curto prazo. Portanto, os micro e pequenos empresários não costumam considerar importantes mudanças mais gerais no contexto macroeconômico e no contexto local, mesmo que estas mudanças acabem se traduzindo em desafios concretos para suas empresas.

No caso das empresas pesquisadas, vimos anteriormente que Campos passou por um longo período de estagnação, o que certamente afetou a demanda pelos produtos dessas empresas, daí a necessidade de mudanças em produtos e processos. Essas mudanças tiveram, na percepção dos dirigentes, resultados positivos, uma vez que consideram seus equipamentos, seus processos e seus produtos adequados ao mundo globalizado. A maior parte dos empresários não considerou importante reagir à presença de capital externo, provavelmente porque este capital não afetou suas condições de concorrência.

Finalmente, tanto as empresas apoiadas quanto as não apoiadas consideraram que o faturamento, o número de empregos e os salários de empregados permaneceram estáveis entre 1999 e 2003. Na percepção dos empresários, não houve nesse período mudanças significativas na evolução dos empregos e dos salários, o que pode ser explicado pelo quadro de estagnação econômica de Campos ao longo da década de 1990.

Organização e desempenho interno das empresas

A organização das empresas

De um modo geral, MPEs não possuem muitas funções especializadas, uma vez que o porte reduzido induz à polivalência dos administradores e dos empregados. De fato, apenas um terço das empresas declarou ter funções especializadas na sua organização, sendo as principais produção, vendas, compras e contabilidade. O grau de especialização das funções varia bastante entre os setores, sendo expressivamente menor nos setores moveleiro, alimentício e agrícola. Há duas explicações possíveis para esse resultado: a primeira é a de que o porte das empresas desses setores é menor. Cruzando os dados por porte com os dados por setor, verificamos que, de fato, o

percentual de micro empresas nesses três setores, especialmente nos de alimentos e agropecuário, é elevado. A segunda tem a ver com a própria natureza da produção. Os setores moveleiro e alimentício em Campos têm um forte conteúdo de trabalho artesanal na produção. O setor agrícola, por sua vez, apresenta particularidades na sua produção que limitam o grau de especialização das funções.

No que se refere ao uso de instrumentos de gestão, os mais utilizados são instrumentos simples como controle de custos, gestão de caixa e gestão de estoque. Cabe observar que não foi encontrada correlação entre o uso de instrumentos de gestão e o fato de a empresa ser ou não apoiada. Apesar do seu porte reduzido, boa parte das empresas dispõe de ferramentas de gestão para controlar sua contabilidade. Instrumentos como fluxo de caixa, balanço e balancete são utilizados por 41% das empresas.

O uso de tecnologias de informação

O uso de tecnologias de informação (TI) é um indicador importante para se avaliar em que medida a empresa tem fluxos de informação organizados e qual é sua capacidade de buscar e processar informações. Foi verificado, no caso de Campos, que apenas 44% das empresas usam computadores e apenas 35% usam a *internet*; dentre essas metade tem vários terminais com acesso, mas apenas 17% têm computadores ligados em rede. Isso significa que, na maior parte das empresas, os computadores são utilizados individualmente pelos funcionários, constituindo “ilhas de informação”, cujo potencial de contribuição para a melhoria da competitividade é limitado. As empresas que usam *internet* o fazem há mais de seis anos, o que mostra que, em Campos, o fenômeno da “divisão digital”, isto é, empresas integradas à sociedade da informação convivem com outras que não têm nenhum tipo de acesso às TI, existe há bastante tempo. Existe também uma diferença significativa entre os setores no que se refere ao uso de TI. É interessante notar que os mesmos setores que apresentam um baixo grau de especialização das funções têm um percentual de empresas que utilizam TI muito mais baixo que os demais. Por exemplo, 20% das empresas de móveis, 37% das de alimentos e 15% das agropecuárias possuem computadores, enquanto nos outros setores este percentual é de 85% (vestuário e cerâmica) e 100% (construção). Esse resultado confirma o que é sugerido pela literatura sobre TI, que relaciona o uso destas tecnologias com a adoção de procedimentos organizacionais visando ao melhor desempenho das empresas.

Fontes de financiamento e perfil dos investimentos

As principais fontes de capital de giro e de investimentos das empresas pesquisadas são recursos próprios. O BB aparece em segundo lugar na

ordem de importância, porém esta fonte é muito menos expressiva do que a primeira. Este resultado está de acordo com o que é sugerido pela literatura sobre MPEs, que mostra que os pequenos empresários não costumam recorrer a fontes alternativas a recursos próprios em virtude das limitações que eles têm em oferecer contrapartidas ao financiador. Desde 1999, as empresas investiram em atualização tecnológica, diversificação de produtos, aumento de capacidade e treinamento de pessoal, resultado coerente com o encontrado na seção sobre o ambiente econômico, que mostrou que as empresas promoveram mudanças nos produtos e processos em razão de fatores internos e setoriais. Estes fatores foram apontados pelos dirigentes de empresas como sendo os mais importantes geradores de investimentos.

Capacitação e treinamento

Como vimos anteriormente, os dados da RAIS mostram que o município de Campos se caracteriza por uma baixa qualificação da mão-de-obra, o que está de acordo com os resultados da pesquisa, que mostra que 43% das empresas têm empregados que cursaram apenas o ensino fundamental. O percentual de funcionários com nível superior nas empresas é reduzido, e provavelmente corresponde ao número de gerentes e dirigentes das empresas. Na percepção dos entrevistados, a qualificação da mão-de-obra permaneceu estável nos últimos anos, o que pode criar problemas, uma vez que houve mudanças nos produtos e nos processos. De fato, cerca de dois terços dos respondentes consideram que os empregados necessitam de treinamento adicional, mas um pouco menos da metade das empresas faz treinamento no local de trabalho. Parece haver, portanto, em Campos, uma expectativa da parte das empresas de uma maior participação de instituições de treinamento e qualificação nas suas atividades. Quando as empresas realizam treinamento, este é feito no local de trabalho e se concentra nas atividades de produção, entretanto apenas 20% das empresas treinaram mais da metade dos seus funcionários. Assim, a demanda por qualificação profissional nas empresas é elevada.

Inovação

A pesquisa mostrou que um pouco menos da metade das empresas realiza esforços de pesquisa e aprendizado, apesar de 81% reconhecerem que a atividade inovadora é um diferencial competitivo. Ocorreram, novamente, disparidades nas respostas conforme os setores pesquisados: apenas 5% das empresas do setor moveleiro e 22% das empresas agropecuárias realizam esses esforços, ao passo que os outros setores têm percentuais bastante mais significativos: 65% para vestuário, 83% para construção civil,

77% para cerâmica e 57% para alimentos. As respostas referentes a formas de aquisição de conhecimentos, fontes de informação e formas de incorporação tecnológica indicam que as empresas valorizam a geração de conhecimento decorrente da experiência prática: 41% das empresas adquirem conhecimentos na produção. As fontes de informação consideradas mais importantes são experiência anterior e troca entre empresas, e a principal forma de incorporação de tecnologia é a aquisição de máquinas. Cabe observar que, apesar de os empresários reconhecerem a importância das trocas entre as empresas para a inovação, eles não cooperam muito entre si, como será mostrado mais adiante. Isso indica que essas trocas de informação devem ser feitas de maneira informal, o que limita o seu potencial em termos de aprendizado. Em outras palavras, as empresas interagem entre si, mas não de forma sistemática, não resultando em laços de cooperação. Finalmente, as principais inovações adotadas pelas empresas pesquisadas foram produtos e equipamentos, o que está de acordo com os resultados encontrados anteriormente a respeito de mudanças nos produtos e processos.

Os resultados referentes a inovação e treinamento indicam que as empresas campistas têm ainda muito a desenvolver em termos de processos de aprendizado sistemáticos que possibilitem a geração e a adaptação de inovações.

O mercado das empresas

Comercialização

A análise dos canais que dominam a comercialização das empresas de uma localidade ou região dificilmente pode ser feita em abstrato. Os canais de comercialização utilizados pelas empresas guardam uma forte vinculação com os produtos que são comercializados e os clientes a quem se destinam. A venda de matérias-primas ou produtos intermediários envolve relações comerciais mais concentradas e um número mais restrito de clientes. A comercialização diretamente voltada ao consumidor final é mais difusa e envolve um número maior de mercados e de agentes comerciais, como varejistas, atacadistas e representantes comerciais. As opções que se oferecem às empresas diferem, assim, segundo os mercados, variando, também, de acordo com a posição que as empresas ocupam no processo de concorrência.

A análise dos canais de comercialização das empresas de Campos põe em evidência duas formas de distribuição de mercadorias: a venda por encomenda e a realizada em lojas próprias das empresas fabricantes. Elas foram consideradas as formas de comercialização mais importantes por, respectivamente, 47% e 44% das empresas entrevistadas. Esses canais se dirigem a

diferentes tipos de cliente (empresas e consumidores finais), mas possuem uma importante característica comum: são circuitos curtos que prescindem do uso de intermediários comerciais. A entrega da mercadoria à rede varejista é o terceiro canal de comercialização utilizado pelas empresas de Campos. Esse canal, considerado importante por quase um terço das empresas do Município, é também curto, que envolve apenas um intermediário entre a empresa e o consumidor final.

As demais estruturas de comercialização utilizadas estão voltadas para mercados mais distantes e envolvem um número maior de intermediários: atacadistas, representantes comerciais e escritórios de exportação. Entre estes, o comércio atacadista é considerado o mais importante por 28% das empresas entrevistadas. Os escritórios de exportação são considerados importantes por apenas 2% das empresas do Município, indicando o caráter absolutamente marginal do mercado internacional para a produção municipal.

A maioria das empresas declarou utilizar, em suas práticas comerciais, pesquisas sobre seus clientes, porém estas são feitas, na maioria dos casos, pelos próprios funcionários, já que apenas 6% das empresas contratam pesquisas no mercado. A integração das empresas em projetos de apoio, ao contrário do que se poderia esperar, pois os projetos de apoio incentivam novas práticas comerciais, não guarda nenhuma relação positiva com novas formas de comercialização: apenas 10% das empresas apoiadas realizam pesquisas sobre os clientes, contra 41% das empresas não apoiadas.

Concorrência

A estrutura produtiva das empresas de Campos se caracteriza pelo predomínio de empreendimentos situados no final da cadeia produtiva. As empresas que produzem bens destinadas diretamente ao consumidor final representam 55% de nossa amostra. Aquelas que se situam no início e no meio da cadeia produtiva têm um peso relativo semelhante: 17%. As empresas restantes estão presentes em mais de uma posição da cadeia produtiva.

Por outro lado, os diferentes setores produtivos municipais estudados apresentam perfis de organização e de interiorização da cadeia produtiva bastante diferenciados. Há setores, como o de cerâmica, que apresentam um grau extremamente limitado de especialização produtiva interna: 85% das empresas do setor estão presentes simultaneamente nas várias atividades da cadeia produtiva e inexistem empresas especializadas em atividades localizadas no meio ou no fim da cadeia produtiva. Nesse setor produtivo, as empresas especializadas se situam apenas no início da cadeia produtiva.

Os setores de vestuário e, em menor grau, de alimentos se caracterizam por um nível mais elevado de especialização produtiva (não há empresas mistas). A parte inicial de suas cadeias produtivas (matérias-primas, insumos e equipamentos) não está, entretanto, localizada no Município. Em ambos os setores, as empresas se localizam, em sua maioria, no estágio final da cadeia produtiva, e no caso de alimentos, em que os processos produtivos são mais simples, a proporção de empresas no final da cadeia atinge 91%. Essa elevada proporção confirma o predomínio das pequenas empresas no processo de fabricação dos produtos finais.

O setor de móveis apresenta, em termos de especialização produtiva e da proporção de pequenas empresas na etapa final do produto, um perfil semelhante ao dos setores de vestuário e de alimentos. O que o diferencia destes setores é a presença, no Município, de empresas posicionadas no início da cadeia produtiva, embora estas sejam em pequeno número.

O setor de construção civil apresenta um maior grau de heterogeneidade. Campos possui empresas localizadas em todas as posições da cadeia produtiva, e também um número significativo de empresas presentes em várias etapas da produção. É o setor da economia municipal no qual é maior a proporção de empresas localizadas no meio da cadeia produtiva (42% das empresas).

O setor agropecuário se caracteriza por um grau mais elevado de municipalização de sua cadeia produtiva, apresentando maior proporção de empresas localizadas nas etapas iniciais desse processo. Dois fatores explicam esse resultado: a importância da produção municipal de matérias-primas agropecuárias – cana-de-açúcar e leite, em particular – e a relativa dispersão dessa produção em pequenos e médios estabelecimentos.

É interessante notar que a proporção em que as empresas se distribuem pelas diferentes etapas do processo produtivo difere entre as empresas integradas e não integradas a projetos de apoio. As empresas apoiadas se distribuem de forma mais homogênea nos diferentes elos da cadeia produtiva, enquanto as empresas não apoiadas estão mais concentradas nas etapas finais do processo de produção.

Os determinantes da competitividade das empresas do Município variam conforme o tipo de produto e os mercados a que se dirigem. Produtos de qualidade básica, voltados ao consumo de massa, têm sua concorrência regulada por custos e preços. Produtos que se dirigem, em razão de sua qualidade intrínseca ou importância das inovações tecnológicas e de produto, para mercados segmentados concorrem principalmente em qualidade, inovação e atendimento. As exigências de qualidade e atendimento são também maiores – e a concorrência mais acirrada – no mercado internacional e nos mercados metropolitanos nacionais.

O acirramento da concorrência decorrente da globalização dos mercados não modificou essa diferenciação, mas vem alterando seus termos, com uma crescente exigência de qualidade, atendimento e menores preços para os produtos padronizados.

Dois fatores são indicados, pela grande maioria das empresas de Campos, como constituindo a base de sua competitividade: a qualidade do produto (80%) e seu preço (70%). Cinco outros fatores também se destacam nas respostas dos entrevistados: o atendimento (59%), a regularidade (55%), os prazos de entrega (54%), o preço da matéria-prima (52%) e o custo da mão-de-obra (47%). Vistos de forma conjunta, eles mostram a preocupação das empresas com a nova realidade da concorrência no mercado: a necessidade de combinar baixos preços, qualidade, regularidade do produto e atendimento ao cliente.

É interessante notar que, para um grupo pequeno, mas significativo, de empresas (cerca de um quarto do total), as inovações de processo e de produto, assim como o *design* são considerados como importante fator de competitividade.

A localização dos principais concorrentes das empresas é determinada, geralmente, pelos mercados em que sua produção é comercializada e pela especificidade (das matérias primas, das técnicas ou do produto) das empresas. Se o Município é a principal sede da concorrência, a explicação pode estar no uso de um ativo específico local – a que só as empresas locais têm acesso – ou no fato de a produção das empresas dirigir-se principalmente ao mercado municipal. As empresas de Campos se situam majoritariamente, como veremos, neste segundo caso.

O Município e a região são as principais sedes das empresas campistas e da concorrência sofrida. Apenas um pequeno grupo afirma não sofrer forte concorrência de empreendimentos localizados na cidade.

Para um terço das empresas pesquisadas, seus principais concorrentes se localizam em outros municípios da região. Mais da metade das empresas de Campos (54%), entretanto, não sofre concorrência de empresas regionais.

A questão da distância surge, aqui, como um elemento explicativo importante para a determinação da geografia da concorrência. A concorrência de empresas estrangeiras é inexpressiva, pois o mercado regional não parece ser relevante para elas. A concorrência de empresas de outros estados do Brasil e mesmo da capital do Estado afeta apenas um pequeno grupo de empresas de Campos. A explicação desse resultado encontra-se na estagnação da economia regional e nas limitações da demanda regional. Já a concorrência de empresas localizadas em outras regiões do Estado – mais próximas do Município – é mais significativa e afeta 20% das empresas entrevistadas.

As empresas do Município declararam, em sua maioria, interagir com seus concorrentes, o que está de acordo com as respostas sobre processos de aprendizado relatadas anteriormente. A qualidade dessa interação é considerada boa e muito boa para metade dessas empresas. Apenas 1% das empresas avalia negativamente essa interação.

Geografia das transações

A análise da geografia das transações das empresas de Campos nos traz importantes ensinamentos sobre suas dinâmicas produtivas e, mais particularmente, sobre o grau de sua inserção no tecido produtivo nacional e internacional, bem como a localização de suas principais fontes de competitividade.

A geografia das transações das empresas está em constante evolução. As transformações por que passa a economia – inovações tecnológicas, ampliação dos mercados, mudanças relativas aos custos de transporte – modificam continuamente as condições em que se dá a concorrência entre as empresas. Estas, para permanecerem competitivas, necessitam estender sua presença a mercados cada vez mais distantes, inicialmente sob a forma de exportação de produtos e, depois, de localização de fábricas e filiais em outros espaços e regiões.

A mudança na geografia de vendas e de produção das empresas leva também à modificação da estrutura espacial de seu abastecimento. O acirramento da concorrência e a necessidade de preservar sua participação nos mercados tradicionais e de conquistar novos mercados exigem que as empresas diminuam seus custos e melhorem a qualidade de seus produtos. As diferentes estratégias que as empresas adotam – busca de regiões onde os fatores de produção são mais baratos ou dotadas de importantes ativos específicos, ambientes inovadores e dotados de dinâmicas interativas – têm fortes repercussões espaciais, seja através de um maior enraizamento regional das empresas, seja de um maior nomadismo e extensão de suas redes de abastecimento e fornecimento.

Essas evoluções também afetam – direta e indiretamente – as PMEs e os sistemas produtivos locais. A globalização da economia amplia a presença de empresas de maior porte, originárias de outras regiões e países, em seus mercados tradicionais e impõe novos padrões de concorrência – qualidade e diversidade dos produtos, maior frequência de inovações. São abertas, ainda, novas oportunidades para este importante segmento produtivo: num mundo em rápida mutação, as pequenas empresas por sua menor imobilização de capitais, possuem um maior potencial de adaptação às mudanças e de oferta de séries curtas e rapidamente renováveis de produtos.

A análise da geografia das transações das empresas da configuração produtiva de Campos nos mostra um sistema produtivo centrado no espaço municipal e regional. As empresas da cidade se abastecem – equipamentos, matérias-primas e fornecedores – majoritariamente na própria região, e, sobretudo, estão voltadas ao mercado municipal e regional. Trata-se, assim, de uma configuração produtiva constituída essencialmente por empresas de corte local e regional.

As empresas campistas compram seus insumos no próprio Município ou, de forma complementar, na região norte-fluminense. O grau de regionalização do abastecimento produtivo das empresas é elevado e parece indicar a existência de cadeias produtivas relativamente adensadas no Município. É necessário levar em conta, entretanto, que essas cadeias produtivas se caracterizam por uma relação capital/produto relativamente baixa e têm nas matérias-primas seu principal insumo produtivo.

O grau de regionalização do abastecimento é relativamente semelhante, quer se trate de equipamentos, matéria-primas, ou dos demais fornecimentos industriais. O Município e a região norte-fluminense são a principal procedência dos equipamentos e matérias-primas utilizados na produção e, também, a principal origem dos demais fornecimentos utilizados pelas empresas.

Uma segunda característica importante da espacialização do abastecimento das empresas campistas é a importância relativamente secundária dos laços econômicos entre o Município e as demais regiões do Estado, em particular a região metropolitana e o Vale do Paraíba, principais centros industriais. A integração produtiva (e também comercial, como veremos depois) entre o Município e o Estado é pouco acentuada. Dessa forma, outros estados da federação acabam desempenhando um papel mais importante no fornecimento de insumos às empresas de Campos do que as demais regiões do estado do Rio de Janeiro.

O município de Campos e, de forma complementar, a região norte-fluminense são as principais origens dos equipamentos utilizados pelas empresas campistas. Um terço das empresas se equipa integralmente no Município. Se acrescentarmos as compras de equipamentos realizadas na região, veremos que a maioria das empresas de Campos utiliza prioritariamente insumos de produção regional.

O estado do Rio de Janeiro – região metropolitana e demais regiões do Estado – não desempenha um papel de destaque no fornecimento de equipamentos às empresas de Campos: apenas 21% destas se equipam principalmente nessas regiões. A participação do Rio de Janeiro no fornecimento de equipamentos às empresas campistas é semelhante à dos demais estados (21%), mostrando um relativo isolamento de Campos no teci-

do econômico do Estado. Por último, são poucas as empresas (apenas 3%) que têm o exterior como principal fonte de equipamentos.

As matérias-primas utilizadas pelas empresas de Campos também têm por principal origem o próprio Município: 50% das empresas compram ali mais de metade das matérias-primas utilizadas na produção. Se agregarmos as compras de matérias-primas feitas na região, totalizaremos 60% das empresas. Também para as matérias-primas, as relações econômicas entre as empresas do Município e as demais regiões do Estado não são significativas. Apenas 20% das empresas se abastecem principalmente fora do Estado e apenas 17% se abastecem principalmente nas demais regiões do estado do Rio de Janeiro.

O grau de municipalização é ainda mais acentuado no que se refere aos demais fornecimentos às empresas: Campos é, para 58% destas, a principal origem dos fornecedores. Se acrescentarmos aquelas que têm seu fornecimento localizado principalmente na região, chegaremos a 65%. A origem dos fornecimentos confirma a pouca importância do Estado no abastecimento das empresas campistas: apenas 12% destas têm seus fornecimentos originados principalmente em outras regiões do estado do Rio de Janeiro. Por outro lado, 23% das empresas locais têm como principal origem do fornecimento os outros estados.

A previsão dos empresários de Campos é de uma relativa estabilidade da geografia do fornecimento de suas empresas: ela continuará centrada no Município e na região. No que se refere tanto às matérias-primas quanto aos equipamentos e demais fornecimentos, suas previsões são de estabilidade e crescimento do abastecimento originado no Município.

Em relação às matérias-primas, a tendência ao crescimento do abastecimento no Município é mais acentuada, segundo essas expectativas. As relações entre Campos e sua região tendem à estabilidade, pois apenas no que se refere às matérias-primas, há expectativas de crescimento das compras na região. Quanto a compras de insumos no Rio de Janeiro ou em outros estados da federação, não há expectativas de crescimento.

O arco da abrangência mercantil da grande maioria das empresas da configuração produtiva de Campos concentra-se no mercado municipal. Setenta e um por cento das empresas vendem mais da metade de sua produção nesse mercado. O mercado regional aparece apenas como um pequeno complemento do mercado municipal: somente 3% das empresas destinam sua produção principalmente ao mercado regional, e 25% delas completam suas vendas neste mercado.

Um significativo grupo de empresas (23%) efetua a maior parte de suas vendas em mercados extra-regionais. O mercado metropolitano é o que mais se destaca: é o principal destino da produção de 11% das empresas

campistas. Outras empresas também vendem parte de sua produção neste mercado.

As demais regiões do Estado não constituem um destino importante para a produção de Campos. Apenas 1% das empresas tem nelas seu principal mercado. Outro grupo de empresas destina parte de sua produção a essas regiões.

A inserção das empresas campistas na divisão nacional do trabalho tampouco é expressiva: 2% das empresas têm sua produção voltada principalmente a outros estados (6% vendem parte de sua produção em outros estados). As exportações das empresas campistas tampouco são expressivas: 3% vendem parte de sua produção no exterior.

Os empresários da configuração produtiva de Campos não têm expectativas de uma rápida ampliação de seus mercados. A importância do mercado municipal tende a ser estável para 63% dos entrevistados e crescente para outros 25%. São, entretanto, menos confiantes quanto à sua participação no mercado regional e nas demais regiões do Estado. Nestes mercados, suas expectativas de venda oscilam entre a estabilidade e a perda de participação.

Relações com o ambiente empresarial e institucional

Cooperação

Numa economia globalizada e cada vez mais complexa, torna-se difícil construir uma estratégia empresarial competitiva eficaz baseando-se exclusivamente em suas próprias forças. As empresas recorrem, assim, crescentemente, a diversas formas de parceria. Empresas tradicionalmente concorrentes tornam-se também parceiras e combinam cooperação e concorrência conforme os projetos, mercados e produtos.

O desenvolvimento de laços de cooperação adquire ainda maior importância no caso de empresas de menor porte – microempreendimentos, pequenas e médias empresas – onde problemas de escala dificultam com frequência o acesso a mercados, informação, serviços e tecnologia, afetando seu desempenho competitivo.

A proximidade geográfica é um fator que facilita o estabelecimento de laços de cooperação, formais e informais, entre os empreendimentos produtivos. A existência, em uma localidade ou região, de uma aglomeração de empresas especializadas num mesmo ramo, atividade ou produto traz, assim, a oportunidade de que o desenvolvimento de relações de parceria e cooperação entre as empresas torne-se um importante componente de suas estratégias concorrenciais.

Contudo, a existência de laços de cooperação entre empresas próximas está longe de ser automática. A coesão social construída na história da

região, a densidade institucional, a experiência em construção de projetos comuns facilitam o desenvolvimento de ações cooperativas e diferenciam as regiões. Muitas aglomerações produtivas se caracterizam por uma limitada divisão do trabalho e por relações exclusivamente concorrenciais, às vezes predatórias, entre empresas.

As formas de organização da produção também influenciam a frequência e as características das relações entre empresas. Empresas de maior porte desenham, através das relações com seus fornecedores e da terceirização de várias de suas atividades, articulações entre empresas de tipo mais vertical e hierárquico. Instituições de apoio ao desenvolvimento, estruturas de coordenação empresarial e órgãos de pesquisa desempenham um papel estratégico no fomento à cooperação entre as empresas de menor porte.

As informações obtidas na pesquisa mostram que, apesar de sua proximidade física, as empresas de Campos cooperam pouco entre elas. As empresas campistas praticam, em sua maioria, estratégias produtivas individualistas, fabricando cada uma mercadorias similares e estabelecendo entre si relações exclusivamente concorrenciais. O grau médio de cooperação entre as empresas do Município é baixo: apenas 27% dos entrevistados afirmam desenvolver laços de cooperação.

Embora seja uma característica dominante na configuração produtiva local, a baixa densidade de cooperação entre empresas não é um fenômeno homogêneo. Ela varia segundo os setores de atividade. Enquanto vários setores se caracterizam por estratégias individualistas, outros desenvolvem, com certa frequência, ações cooperativas ou mesmo são compostos por empresas que declararam majoritariamente desenvolver ações de cooperação.

Os setores nos quais os laços de cooperação entre as empresas são menos expressivos são os de vestuário, móveis e alimentos. Na construção civil e na agropecuária, não se observa uma tendência dominante: o número de empresas que desenvolvem ações de cooperação é similar ao das que não desenvolvem. Já o setor de cerâmica aparece na pesquisa como um em que a grande maioria das empresas desenvolve relações de cooperação.

A pesquisa mostra, também, a existência de uma forte associação entre participação das empresas em projetos de apoio e comportamento associativo. As empresas integradas a projetos de apoio apresentam uma frequência muito mais elevada de práticas cooperativas do que as não apoiadas (41% contra 23%).

Embora possamos supor que os setores produtivos ou grupos de empresas nos quais os laços de cooperação são mais frequentes possuem

também melhores condições de proposição ou captação de projetos de apoio, as evidências apontam na direção de impactos positivos dos projetos de apoio sobre a frequência das ações de parceria entre empresas.

Pensamos que isso se deve em parte à própria ação direta dos projetos de apoio, que trazem incentivos, orientação e apoios às práticas cooperativas. Mas os efeitos indiretos da participação em projetos de apoio podem, também, ser significativos, ao afetarem positivamente o estado de espírito e as expectativas de empresários e empreendedores.

Os projetos de apoio são confirmados, segundo a pesquisa, como um vetor estratégico de incentivo ao desenvolvimento de práticas associativas e cooperativas. Trata-se de uma dimensão que pode ser ainda bastante aperfeiçoada, como veremos posteriormente.

A cooperação entre empresas pode assumir formas variadas, que vão da troca de informações e ação conjunta em atividades comerciais até a parceria em atividades diretamente produtivas ou voltadas para a pesquisa tecnológica.

A forma mais importante de cooperação entre as empresas do Município é a associação para atividades comerciais – centrais de compra de matérias-primas e equipamentos e venda coletiva da produção. Participam dessa atividade cerca de 13% das empresas do Município. É interessante notar, também, a existência e a importância relativa de atividades cooperativas no plano tecnológico: 5% dos entrevistados afirmaram participar de consórcios voltados ao desenvolvimento tecnológico. Não há, entretanto, no Município, associação de empresas voltadas para atividades de exportação, como consórcios de exportação.

Esses resultados revelam níveis ainda modestos de cooperação e parceria entre as empresas do Município. Eles mostram, de um lado, um grau muito limitado de especialização produtiva das empresas, que se reflete na pouca importância dos laços de cooperação vertical entre elas; de outro, o caráter ainda restrito da cooperação horizontal entre as empresas. É importante, entretanto, interpretá-los de forma cuidadosa e, sobretudo, atenta ao contexto de evolução da economia municipal. Numa configuração produtiva local, que se confronta com uma situação de crise e estagnação econômica há duas décadas, esses resultados modestos podem ser interpretados como uma evolução positiva, como o despontar de ações cooperativas num ambiente econômico que ainda permanece marcado pela crise. Trata-se de ações ainda localizadas em termos setoriais e de empresas, que assumem formas menos complexas de prática associativa, como as centrais de compra e a venda coletiva. Seu aspecto mais importante, entretanto, é o de significarem um importante indício de início de ruptura com o desânimo trazido pela longa crise econômica.

Duas iniciativas recentes podem ser vistas como exemplos de uma evolução em curso. A primeira é o arrendamento de uma usina de açúcar em processo de falência (a tradicional Usina São José) pela associação de plantadores de cana de Campos. As práticas associativas, neste caso, não se limitam a atividades comerciais: elas se orientam à produção e agregação de valor. A outra experiência é a da construção de uma oficina de homogeneização da matéria-prima utilizada pelas empresas do setor cerâmico visando padronizar e melhorar a qualidade do produto.

As empresas de Campos se relacionam principalmente com seus fornecedores (entre 9% e 28% das empresas, segundo o tipo de relação). Já as relações entre empresas e clientes são bem menos frequentes (entre 3% e 8% das empresas), e os contatos entre empresas concorrentes também são pouco expressivos (envolvem entre 2% e 14% das empresas).

A troca de informações é a principal forma de relação entre as empresas do Município. É também a mais homogênea, pois envolve igualmente clientes, fornecedores e concorrentes. O uso compartilhado de equipamentos (articulando essencialmente empresas e fornecedores, mas também empresas e clientes) é praticado por mais de um terço das empresas do Município. A compra conjunta de matérias-primas e equipamentos, assim como a busca conjunta da melhoria de insumos, produtos e processos, também estão entre as formas de relação frequentes. Elas envolvem, sobretudo, empresas e fornecedores.

As relações de cooperação, como vimos, não estão no centro da estratégia produtiva da grande maioria das empresas do Município. Elas tendem a ser muito importantes, porém, para as empresas envolvidas: 15% dos entrevistados consideram as ações conjuntas na área comercial como importantes e apenas 3% como não importantes. A parceria em atividades tecnológicas é importante para 12% das empresas e pouco importante para apenas 5%.

Somente um pequeno número de empresas (6%) queixou-se de dificuldades nas relações de parceria. As principais críticas envolvem a relação entre empresa e cliente e referem-se ao não-pagamento de faturas.

Terceirização e subcontratação

O acirramento da concorrência vem levando as empresas a reorganizar suas atividades produtivas e, em particular, a terceirizar atividades consideradas não estratégicas e/ou que não façam parte do núcleo principal de suas atividades. Como vimos, a pouca importância das relações de cooperação vertical entre empresas nos mostra que esse processo se manifesta em Campos de forma ainda incipiente. As relações de terceirização não fogem a essa regra. A tendência dominante entre as empresas do Município é o

desenvolvimento com seus meios próprios da integralidade de suas atividades e a pouca frequência das relações de terceirização.

As atividades de contabilidade, assistência jurídica e manutenção são as mais frequentemente terceirizadas, envolvendo cerca de um terço das empresas. Outras atividades terceirizadas com alguma frequência são as de transporte e de entrega/remessa de mercadorias. Atividades que são tradicionalmente terceirizadas em outras regiões, como limpeza, alimentação e assessoria de imprensa, são, em Campos, quase integralmente realizadas por funcionários das empresas.

Poucas empresas contratam atividades de consultoria, *design* e criação de material promocional (cerca de 10%). Trata-se de um resultado importante, pois nem todas as empresas municipais desenvolvem essas funções.

Três motivos encabeçam os indicados pelas empresas para a terceirização de atividades: especialização, custos e falta de meios próprios. A especialização é de longe o motivo mais importante (19%). Um grupo menor de empresas (10%) indicou a existência de custos mais elevados ou a falta de meios próprios como fatores indutores da terceirização. A grande oferta e o baixo preço da mão-de-obra menos qualificada explicam a pouca importância da terceirização em atividades como manutenção e alimentação.

A subcontratação de empresas tem, em Campos, uma forte dimensão setorial. O vestuário é o setor em que ela é mais expressiva: 45% das empresas adotam essa prática. Na construção civil, a proporção de empresas que praticam a subcontratação cai para 25%. Nos demais setores econômicos, ela é inexistente (como na cerâmica) ou pouco significativa (9% das empresas na agropecuária, 5% no setor de móveis e 3% nos alimentos).

Esses resultados guardam forte relação com os diferentes graus de densidade das cadeias produtivas do Município. A subcontratação ocorre, principalmente, nas fases intermediárias do processo produtivo. É de se esperar que seja mais desenvolvida onde é maior a proporção de empresas localizadas no meio da cadeia produtiva. Apenas 13% e 10% dos processos de subcontratação se localizam respectivamente no início e no final do processo de produção.

Os motivos que levam à subcontratação são bastante variados e representativos das diferentes dinâmicas produtivas e mercadológicas existentes no Município. A falta de meios próprios para desenvolver a atividade e a possibilidade de diminuir custos está na origem da subcontratação para 20% das empresas. A necessidade de obter uma maior flexibilidade produtiva, para fazer frente às rápidas variações da demanda, é o fator determinante da subcontratação para apenas 7% das empresas. Já a opção pela especialização produtiva está na origem da subcontratação para 19% das empresas.

As empresas contratadas localizam-se exclusivamente no Município e na região Norte do Estado. Apenas dois setores produtivos possuem empresas que são subcontratadas: construção civil e agropecuária. A terceirização de atividades envolve, no Município, empresas de qualidade equivalente, mas de tamanho variado. Metade das empresas contratantes subcontrata empresas de qualidade equivalente; apenas 14% das subcontratadas têm qualidade inferior à da contratante e 4% têm qualidade superior. Já em relação ao tamanho, embora os contratos entre empresas de mesmo porte sejam mais numerosos, também são freqüentes contratos com empresas de menor e maior porte.

As empresas contratantes estão localizadas principalmente no Município e na região. Algumas, todavia, são de outras regiões do Estado, mostrando a existência de algumas dinâmicas de integração produtiva ligando a região ao resto do Estado. As empresas contratantes são de porte superior ou equivalente ao das contratadas, e possuem, também, igual ou maior capacitação tecnológica.

Os contratos de subcontratação envolvendo empresas do município de Campos não seguem uma regra precisa. As empresas que declaram trabalhar com contratos de subcontratação formais são em número equivalente ao das que possuem contratos informais. Nenhum contrato envolve exclusividade ou cessão de equipamentos. É importante notar que 13% das relações de subcontratação envolvem o treinamento de funcionários pela contratante.

A pesquisa indica que, em Campos, os projetos de apoio não influenciaram de forma significativa as relações de subcontratação. A proporção de empresas subcontratadas participando de projetos de apoio é superior à de não participantes, mas se trata, em ambos os casos, de um pequeno número de empresas. A proporção de empresas que recorrem à subcontratação é também ligeiramente superior entre as empresas apoiadas, mas é difícil estabelecer-se uma relação de causalidade.

Algumas importantes características do município de Campos ajudam a limitada importância da cooperação entre empresas.

A agropecuária e, em particular, o complexo sucro-alcooleiro desempenharam – e ainda desempenham – um papel determinante na evolução e conformação do Município. Suas formas de organização econômica e social – relações fortemente hierarquizadas; ambiente social marcado por fortes diferenças sociais; predomínio dos conflitos na resolução das diferenças; fragilidade dos laços comunitários e predomínio das relações pessoais e familiares; relação entre Estado e sociedade marcada por laços personalizados e de clientela – marcaram a estrutura municipal num sentido pouco favorável às relações de cooperação e parceria.

Paradoxalmente, o Município sempre apresentou um grau elevado de iniciativas de formação de representações associativas. As principais associações, contudo, foram criadas visando à interlocução com órgãos e políticas governamentais e tiravam sua força e legitimidade do acesso a apoios e recursos públicos. A perda do apoio público de que se beneficiavam as elites econômicas municipais enfraqueceu as associações locais.

A crise da economia regional ampliou o enfraquecimento do tecido econômico e social, e foi interpretada, pelos atores locais, como resultado do abandono da região pelo governo. Os produtores, presos à concepção de que a ação governamental pode se substituir e ser mais forte do que o contexto econômico geral e sua evolução, sentiram-se traídos e abandonados pelo governo. A falta de projetos e de perspectivas imprimiu nos atores econômicos um sentimento de impotência e desânimo, levando ao desenvolvimento de práticas defensivas e individualistas e de concorrência predatória.

Adesão institucional

A participação dos empresários e empreendedores campistas em organizações profissionais é elevada: a maioria dos empresários participa de pelo menos uma associação profissional. Essa inserção institucional não se limita, como veremos, ao Município ou à região; ela alcança órgãos profissionais de âmbito estadual e nacional. Podemos dizer, nesse sentido, que a abrangência geográfica da participação institucional dos empresários de Campos supera o alcance espacial de suas atividades econômicas. Apesar dessa elevada taxa de adesão institucional, cerca de um terço dos entrevistados não está ligado a nenhuma organização profissional.

Mais da metade dos empresários do Município participa de uma ou de várias associações profissionais ali localizadas. É também expressiva a participação desses empresários em órgãos profissionais situados na região e no Estado. Os empresários que participam de ao menos uma associação profissional regional correspondem a 13% dos entrevistados, e os que participam de pelo menos uma associação profissional de âmbito estadual correspondem a 11%.

A inserção dos empresários campistas em associações profissionais de âmbito nacional é também significativa: 7% dos empresários entrevistados estão nessa situação. Pensamos que estes resultados são, pelo menos em parte, influenciados pela tradicional articulação institucional que caracterizou o setor sucroalcooleiro municipal.

Nossos entrevistados fazem uma avaliação positiva do funcionamento das associações de que participam. Seu funcionamento é considerado bom ou muito bom por 40% dos entrevistados, e ruim ou regular por apenas 16%.

A avaliação feita pelos empresários de Campos sobre os serviços oficiais é menos positiva. A maioria dos que responderam à questão considera essa relação como boa ou muito boa, mas trata-se de apenas 35% dos entrevistados. É também significativo o número de entrevistados que avaliam negativamente suas relações com os serviços oficiais: 24% dos entrevistados consideram seu funcionamento como ruim ou apenas regular.

Os empresários têm um julgamento predominantemente negativo sobre as principais leis que regulam suas atividades. A legislação trabalhista e a tributária e fiscal são as que receberam graus mais elevados de reprovação. Elas são consideradas ruins ou regulares por 39% dos entrevistados, e boas ou muito boas por 30% dos mesmos.

A legislação administrativa também possui uma avaliação negativa: ela é defendida por 17% dos entrevistados e criticada por 32% destes. A legislação ambiental é a que possui avaliação mais equilibrada: é reprovada por 26% dos empresários e aprovada por 21%. É interessante notar que, mesmo uma legislação pouco utilizada, como a aduaneira, possui uma avaliação predominantemente negativa: ela é considerada ruim ou regular por 21% dos empresários, e boa por apenas 6%.

O significativo número de empresas que, em Campos, desenvolve relações diretas com as instituições locais de ensino e pesquisa constitui outra indicação positiva trazida pela pesquisa. A troca de informações envolve as instituições de ensino e pesquisa e 36% das empresas do Município. Mesmo atividades mais complexas – o treinamento de funcionários e a melhoria de insumos, produtos e processos – envolvem essas instituições e um número significativo de empresas. A compra de insumos e equipamentos e o compartilhamento de equipamentos são outras atividades que envolvem empresas e instituições de ensino e pesquisa.

Dois fatores estão, a nosso ver, na origem desse elevado grau de ligação entre empresas do Município e instituições de ensino e pesquisa: a tradição local de pesquisa, sobretudo agrícola e agroindustrial, que se caracterizou, nos anos de 1960 e 1970, por um elevado grau de articulação com o setor produtivo, e a crescente inserção e presença, nos últimos anos, das instituições de ensino e pesquisa nos projetos de apoio às empresas.

Se as relações entre empresas e instituições de ensino e pesquisa são freqüentes, sua qualidade é objeto de discussão. As empresas não possuem uma avaliação claramente positiva sobre a qualidade de suas relações com as instituições de ensino e pesquisa. Há um predomínio de avaliações positivas (27%), mas é elevada, também, a proporção de empresas que fazem uma avaliação negativa dessa relação (22%).

Trata-se, muito provavelmente, de um processo de ajuste : de um lado, os empresários que procuram as instituições de ensino e pesquisa

pertencem muitas vezes a setores produtivos sem tradição anterior de contato com essas instituições e, de outro lado, estas vêm sofrendo também, nos últimos anos, um importante processo de renovação.

Os sindicatos profissionais aparecem como a fonte de serviços mais utilizada pelas empresas de Campos. Quase metade dos entrevistados declarou utilizar seus serviços. A proporção é muito menor, mas ainda assim significativa, para a Firjan e o Sebrae, que são utilizados por um quarto das empresas. Já o Sesi e o Senai são bem menos utilizados pelas empresas locais: 15% e 17%, respectivamente.

Esses números podem, no entanto, estar subestimando o efetivo uso dos serviços de apoio pelas empresas de Campos. O setor agropecuário, que representa perto de um terço do total de entrevistados, não guarda uma relação direta com esses serviços, que estão predominantemente voltados aos setores industriais e urbanos.

Se o uso desses serviços por parte das empresas de Campos é ainda limitado, a avaliação destas sobre eles é predominantemente positiva. Dois terços dos entrevistados que se manifestaram sobre o tema avaliam positivamente esses serviços. Há, pois, uma clara distinção entre a avaliação feita pelos empresários sobre a legislação, os órgãos governamentais e as relações com as instituições de ensino e pesquisa, por um lado, e sobre os serviços de apoio ligados às associações profissionais, por outro.

Os desafios empresariais

O contexto econômico em que as empresas estão inseridas é um fator determinante do horizonte vislumbrado por elas e dos desafios que consideram prioritários. As empresas de Campos estão principalmente voltadas, como vimos, para mercados locais e regionais que vêm sofrendo um longo processo de estagnação e crise. Mais recentemente, essas empresas vêm sendo confrontadas, nesses e em outros mercados, com uma crescente concorrência de empresas “externas” e com novas exigências de seus clientes e consumidores. Essas constantes dificuldades se refletem, como não poderia deixar de ser, em fortes tensões, envolvendo sua rentabilidade, capacidade de autofinanciamento e acesso ao crédito.

A observação dos desafios empresariais considerados muito importantes por mais da metade dos responsáveis pelas empresas de Campos parece confirmar essa avaliação. A falta de capital de giro e de financiamento, a burocracia e a carga tributária elevada são os desafios mais citados. A taxa de juros, considerada muito elevada, e a tributação, cuja forma é considerada inadequada, completam essa primeira lista.

Esses problemas encabeçam, com frequência, em Campos e em outros lugares do Brasil, as listas relativas às dificuldades enfrentadas pelas em-

presas. São o que poderíamos chamar de desafios empresariais reiterados. Embora se trate de desafios “genéricos”, sabemos que, como vimos anteriormente, eles afetam mais fortemente os empresários em situação econômica mais precária e dotados, por essa razão, de uma menor margem de manobra.

O segundo grupo de desafios, considerados muito importantes por um terço dos entrevistados, leva-nos mais diretamente às dificuldades específicas enfrentadas por muitas empresas do Município. Além das dificuldades de acesso aos empréstimos bancários e com os custos destes, bem como dos problemas relativos ao retorno inadequado dos investimentos, que nos trazem de volta à discussão anterior, os novos desafios indicados correspondem a problemas de acesso às matérias-primas ou o custo destas, de baixa qualificação da mão-de-obra e da intensificação da concorrência. Dificuldades relacionadas a equipamentos, gestão do emprego, defasagem tecnológica em relação à concorrência e dificuldades de comercialização foram indicados por um quarto das empresas.

Essas respostas nos indicam as principais dificuldades que as empresas enfrentam para investir e enfrentar uma concorrência cada vez mais acirrada. É interessante notar, do ponto de vista da dinâmica da economia municipal, que as dificuldades envolvem os principais aspectos do processo produtivo: mão-de-obra, matérias-primas, equipamentos, acesso às inovações tecnológicas e comercialização. Isso reforça a necessidade de dar um caráter claramente sistêmico às ações voltadas à melhoria da competitividade das empresas do Município.

Um grupo menor de empresas (em torno de 20%) situa seus desafios numa dimensão qualitativa: inadequação dos fornecedores, qualidade inadequada do produto ou do fornecimento, capacitação, clientes e informações sobre mercados potenciais. Essas empresas, provavelmente mais bem situadas em face da concorrência, estão principalmente preocupadas com a necessidade de uma melhor articulação da cadeia produtiva para vencer os desafios da concorrência.

O último grupo de desafios é indicado por um número mais reduzido de empresas e envolve provavelmente apenas setores específicos de atividade ou alguns tipos de empresa. São dificuldades de gestão da empresa, instalações e localização inadequadas.

O aspecto mais importante e, ao mesmo tempo, mais interessante, da definição pelos empresários das áreas em que esperam obter apoios é que a maioria das empresas campistas solicitam apoios que estão centralmente voltados à melhoria da competitividade e deixam em segundo plano os eixos tradicionais das políticas públicas, normalmente voltadas para a oferta de crédito e apoio financeiro.

As solicitações de melhor acesso a capital de giro e de investimento estão, evidentemente, presentes, bem como as referentes à taxa de juros e ao acesso ao crédito. Mas as áreas que apresentam maior concentração de solicitações (entre 60% e 70%) são: a melhoria do produto, capacitação profissional e treinamento técnico, melhor acesso aos equipamentos, bem como manutenção deles e informação sobre eles, melhor qualificação e recrutamento da mão-de-obra, melhoria no processo de produção, melhoria na infra-estrutura de conhecimentos e comercialização. Se acrescentarmos as solicitações de apoio relativas à melhoria da educação formal, teremos uma fortíssima concentração de solicitações nas áreas de capacitação, pesquisa e treinamento.

Com exceção do apoio às exportações, esperado por apenas 29% dos entrevistados, outros apoios em importantes áreas são esperados por grupos significativos de empresas. Mais da metade das empresas demandou informações sobre a concorrência, informações sobre mercados potenciais, prospecção de clientes e abertura de novos mercados. Mais de 60% das empresas demandaram melhor articulação da cadeia produtiva, esperando apoios relativos a matéria-prima, insumos e fornecedores. Em relação às técnicas de gestão, as demandas também foram significativas: mais de 45% das empresas demandaram apoio em gestão da empresa e do emprego.

Questões extremamente importantes nos desafios empresariais, como a carga tributária, a simplificação administrativa e a política fiscal, embora presentes nas solicitações de apoio, foram indicadas como áreas em que este é esperado por apenas metade dos entrevistados. Por último, deve-se levar em consideração que, para um grupo importante de empresas do Município, as condições básicas de localização (local profissional, instalações e localização) e infra-estrutura física constituem, ainda, uma área problemática na qual apoios são esperados.

As expectativas dos empresários campistas para os próximos três anos são otimistas. Para 61% dos entrevistados, a economia municipal deverá crescer. Apenas 10% esperam uma queda do nível da atividade econômica. Os setores em que o otimismo é mais elevado são a construção civil e o vestuário. Nestes, mais de 80% dos entrevistados esperam crescimento econômico. É interessante notar que nenhum empresário dos setores de móveis e construção civil espera uma evolução desfavorável da economia.

Já os responsáveis pelas empresas dos setores de alimentação e agropecuária são mais comedidos: 51% e 49%, respectivamente, dos entrevistados esperam crescimento econômico. São também os setores em que há maior número de empresas com expectativas negativas sobre a evolução da economia (17% e 13%).

Os projetos de apoio, por sua vez, não parecem contribuir, pelo menos diretamente, para as expectativas positivas das empresas. As empresas que participam e as que não participam de projetos de apoio apresentam o mesmo perfil de expectativas. A existência de projetos como o Frutificar não impediu, como vimos, os setores agropecuário e alimentar de apresentar expectativas menos otimistas que a média dos empresários do Município. O Estado de espírito daqueles empresários se torna mais compreensível, quando lembramos que se trata de setores – como a agropecuária – que vêm sofrendo mais diretamente os efeitos da crise da economia regional.

Não obstante esse estado de espírito menos positivo, o otimismo da maioria é confirmado pelas perspectivas de atuação das empresas para os próximos anos: 65% das empresas prevêem aumentar seu grau de capacitação (26% pretendem manter o nível atual). 47% têm a intenção de aumentar o número de trabalhadores empregados (40% pretendem manter o nível de emprego); 40% têm a expectativa de aumentar o nível de atividade (26% têm a intenção de mantê-lo); 45% têm a intenção de melhorar sua organização.

É interessante notar que o financiamento dessa expansão da atividade econômica é pensado essencialmente contando-se com recursos próprios. Apenas 24% dos entrevistados têm a intenção de contrair empréstimos bancários. Para a maioria das empresas de Campos, a poupança é a principal forma de financiamento do desenvolvimento de suas atividades.

Em face das expectativas de expansão da economia e de aumento do nível de atividade, os empresários campistas pensam em concentrar seus investimentos na melhoria de sua competitividade e não na expansão da produção.

A melhoria do produto, dos processos de produção e da qualidade é o principal eixo previsto de investimento. Os empresários preferem modernizar as plantas já existentes (43%) a implantar novas fábricas (11%). Priorizam os investimentos em capacitação e no treinamento de pessoal, considerados importantes por mais da metade das empresas, em vez de recrutamento de novos empregados (considerados importantes por cerca de um terço das empresas). Dão prioridade, também, à comercialização, à diversificação de produtos e serviços, à especialização e à informações sobre os mercados potenciais, visando adaptar melhor suas produções à evolução da demanda e dos mercados.

Importância do local no desempenho das empresas

As empresas da configuração produtiva de Campos desenvolvem, como vimos, suas atividades num marco principalmente municipal e regional. Até que ponto essa inserção local é um fator de fortalecimento da competitividade e do desempenho das empresas?

A resposta não é simples. Os fatores de localização considerados mais significativos pelos empresários do Município são os relativos à infra-estrutura básica e de comunicações e ao custo da mão-de-obra. Eles favorecem o marco presente da competitividade das empresas do Município, mas são insuficientes para a construção de um novo dinamismo para a produção local. Campos dispõe, por outro lado, de uma infra-estrutura regional de consultoria e transferência de tecnologia às empresas, contudo seu grau de utilização pelas empresas é ainda restrito.

O grau de adesão institucional dos empresários de Campos é, sobretudo, profissional. A maioria deles não tem uma participação significativa nas demais associações locais, entre as religiosas e de caridade as quais são contadas com maior participação (cerca de um quarto dos entrevistados). As associações esportivas têm um grau de participação semelhante às ligadas à cidadania, em torno de 18%. As associações de moradores, ambientais e culturais são as menos freqüentadas por nossos entrevistados.

A importância dos fatores locais no desempenho das empresas da configuração produtiva de Campos está essencialmente ligada a fatores tradicionais, como localização e infra-estrutura física e de serviços, às facilidades de comunicação e transporte, à proximidade com os consumidores e ao custo da mão-de-obra. A disponibilidade de mão-de-obra e a proximidade com os fornecedores são também elementos de localização fortemente apreciados pela maioria dos entrevistados.

É interessante notar, porém, a valorização de vantagens de localização ligadas à capacitação e a inovações tecnológicas por parte de importante número de empresas do Município. A qualidade da mão-de-obra local é considerada muito importante por 40% dos empresários. A proximidade com as universidades também é considerada muito importante por 32% dos entrevistados, e o ambiente escolar, por 36% dos responsáveis por empresas.

Um resultado extremamente interessante revelado pela pesquisa diz respeito à opinião dos empresários locais sobre as vantagens que representam os projetos de apoio e incentivos governamentais de cunho fiscal. Estes são considerados pouco importantes pela maioria dos empresários do Município, explicação para esse comportamento, pensamos, é o fato de as empresas do Município, majoritariamente de micro e pequeno portes, considerarem que esses apoios não se dirigem a elas. No seu entender, servem, principalmente, para atrair empresas de fora da região ou empresas de maior porte.

As empresas de Campos estão em sua maioria satisfeitas com sua localização atual. Apenas 10% delas manifestaram a intenção de mudança de local. Os principais motivos indicados para isso foram ampliação de espaço e aproximação aos clientes.

A pesquisa aponta para um grau relativamente restrito de utilização da infra-estrutura regional. O Sebrae, a Firjan, os laboratórios e as universidades são as instituições mais freqüentadas, envolvendo cerca de 30% dos entrevistados.

As estruturas regionais de transferência de tecnologia também são pouco utilizadas pelos empresários campistas. Os escritórios de transferência de tecnologia são freqüentados por 10% dos entrevistados, o que é um resultado relevante; as incubadoras e empresas júnior, por apenas 3% dos empresários. Deve-se levar em conta, entretanto, tratar-se de uma oferta de serviços recente.

Entre os motivos indicados para a não-utilização da infra-estrutura regional, merecem destaque a falta de informação (6%) e, sobretudo, a ausência de necessidade de seu uso (17%). Alguns entrevistados, de número restrito, afirmam não utilizar essa infra-estrutura por seu custo elevado, qualidade ruim ou excessiva burocracia.

Os projetos de apoio

A equipe de Campos conduziu entrevistas com instituições de apoio envolvidas com projetos que beneficiam as empresas do setor industrial e do setor agropecuário. Foram analisados 17 projetos, sendo cinco para o setor industrial e 12 para o setor agropecuário. Foi dada maior ênfase à análise dos projetos de apoio ao setor agropecuário, uma vez que este representa a mais forte vocação econômica da CPL. Em particular, ressalta-se o caso do projeto de apoio ao desenvolvimento da fruticultura irrigada, único projeto cujos objetivos vão além do simples apoio às atividades da CPL, contemplando também a introdução de novas atividades, numa visão de projeto estruturante.

Organização e atuação dos projetos

No que se refere aos projetos de apoio ao setor industrial, foram realizadas entrevistas com representantes de seis instituições responsáveis por cinco programas de apoio que atendem às cinco atividades econômicas mais importantes da região: alimentos, cerâmica, construção civil, vestuário e mobiliário. Dos projetos analisados, dois atingem todos os setores (modernização do SPC e programa de associativismo) e os outros três são específicos (ver Quadro 1).

Os projetos envolvem a modernização do serviço de proteção ao crédito local, a implantação de uma central de compras do sindicato de panificadores, o apoio da prefeitura ao setor de confecções, o apoio do Sebrae ao associativismo e o apoio do sindicato de construção civil, em parceria com o Senai, a um projeto de implantação da norma PBQP-II versão 2000 em empresas de construção civil selecionadas.

*Quadro 1: Programas de apoio às atividades industriais
Campos dos Goytacazes*

Modernização do SPC
Central de compras da APAC
Projeto Municipal de Apoio ao Setor de Confeções
Rede Associativa
Curso de Qualidade PBQPH

Fonte: Elaboração própria

No que se refere aos projetos de apoio às atividades de base agrícola, identificamos, em nossa pesquisa, 12 programas e projetos de apoio, de origem pública e privada, federais, estaduais, regionais e municipais (ver Quadro 2). No âmbito federal existem programas destinados a atividades tradicionais do Município, como o programa de vacinação bovina e o Pronaf, bem como programas que ainda não estão sendo utilizados, mas que podem alavancar a diversificação das atividades produtivas da região, como o Prodefruta e o Moderinfra. O Pronaf é um programa federal de financiamento das atividades agropecuárias, que se dirige aos agricultores familiares (que utilizam predominantemente o trabalho da família), oferece juros baixos (4% ao ano), financia todo tipo de atividade agropecuária e é bastante difundido na região. O Prodefruta é um programa de financiamento de investimentos fixos e semifixos voltados à implantação ou melhoria de cultivos de frutas. O limite de financiamento é superior ao do Frutificar: R\$200 mil, e sua taxa de juros é de 8,75% ao ano. O Prodefruta não exige a venda da produção a uma empresa integradora, mas pede garantias reais para o empréstimo. Já o Moderinfra (antigo Proirriga) é um programa de financiamento a investimentos voltados à agricultura irrigada. Suas condições são semelhantes às do Prodefruta, mas seu limite de crédito é mais elevado (400 mil reais).

No que se refere aos programas estaduais, existem vários destinados à região de Campos. O Programa Moeda Verde Frutificar, do governo do estado do Rio de Janeiro, está voltado ao apoio à construção de um pólo de fruticultura irrigada nas regiões norte e noroeste do Estado. Sua principal forma de ação é o fornecimento de crédito para investimento em fruticultura irrigada.

O Rio Norte é, também, um programa do governo do Estado voltado para a atração de empresas industriais mediante o fornecimento de condições de apoio similares às propiciadas pelos estados vizinhos, em particular o norte do Espírito Santo, que, por fazer parte da área de abrangência da Sudene, propicia vantagens fiscais às empresas que lá se implantam. No

caso de Campos, o Rio Norte é voltado para atividades de processamento de produtos da agricultura irrigada.

Já o Rio Cana é outro programa estadual, voltado ao incentivo do uso da irrigação para a produção de cana e dirigido, num primeiro momento, aos fornecedores de cana. Um de seus objetivos é voltar a dar credibilidade ao financiamento da produção canavieira.

As ações do Fundenor e do Fundecam estão voltadas para a diversificação das atividades econômicas das regiões norte e noroeste do Estado, sejam estas de cunho agrícola, agroindustrial, ou relativas a outros setores da economia. No caso do Fundecam, as atividades agrícolas e agroindustriais são prioritárias.

O Programa Novo Mundo Rural é um conjunto de programas coordenados pela Secretaria de Agricultura de Campos, voltado à geração de emprego e renda na área rural do Município. Entre esses programas, destacam-se os voltados à diversificação das atividades produtivas (em particular o desenvolvimento da piscicultura), à melhoria da infra-estrutura e eletrificação das áreas rurais, ao apoio à comercialização e melhoria genética do rebanho. Em relação à fruticultura irrigada, o programa limita-se à distribuição de mudas. Outro programa de apoio importante à fruticultura é o da prefeitura de Quissamã, Município que se emancipou de Macaé em 1991.

Finalmente, o Grupo Executivo da Fruticultura, da Firjan, foi criado em 1998 com o objetivo de animar o processo de implantação do pólo de agricultura irrigada nas regiões Norte e Noroeste do Estado.

Quadro 2: Programas de apoio às atividades de base agrícola Campos dos Goytacazes e municípios próximos

Programas de Apoio voltados à Agropecuária	Programas de Apoio voltados à Agricultura Irrigada
Governo Federal	Governo Federal
PRONAF	PRODEFRUTA
Vacinação bovina	MODERINFRA
De âmbito regional	Governo Estadual
FUNDENOR	Moeda Verde FRUTIFICAR
Governo Municipal	Rio Cana
Novo Mundo Rural	Governo Municipal
FUNDECAM	Fruticultura – Quissamã
	Sociedade Civil
Programas de Apoio voltados a Atividades Agroindustriais	
Governo Estadual	
Rio Norte – Agroindústria	

Fonte: Elaboração própria

Os projetos de apoio ao setor industrial

As idéias-força iniciais dos projetos de apoio ao setor industrial são ligadas à geração de emprego e renda, à promoção do associativismo e à melhoria da competitividade das empresas. Dos cinco programas analisados, quatro atuam há apenas dois anos no local. O número de agências de apoio envolvidas na implementação do projeto é reduzido, variando entre um e três, e as reações iniciais aos projetos têm sido positivas. As iniciativas de criação dos projetos partiram, na maior parte dos casos, das instituições ofertantes, que se basearam em iniciativas realizadas em outras regiões para desenvolver os projetos.

No que se refere à natureza dos projetos, a maior parte destes envolve capacitação e apoio técnico, o que é importante, tendo em vista as carências das empresas de Campos nesses aspectos, descritas em outras seções. Os projetos foram lançados em sua maioria nos últimos três anos, e seu andamento está dentro do esperado. Os objetivos específicos foram melhorar a capacitação gerencial, reduzir custos das empresas e melhorar o sistema de informações sobre as empresas (no caso do Serviço de Proteção ao Crédito). Os orçamentos variam bastante, dependendo do prazo e dos objetivos do projeto.

Cabe observar que o planejamento do desenvolvimento econômico local, e em particular o planejamento de uma estratégia a longo prazo de desenvolvimento econômico local, é normalmente baseado em análises da economia da região. Nem sempre as instituições são capazes de realizar tal diagnóstico com a devida precisão, e, possivelmente, podemos encontrar estratégias de desenvolvimento regional baseadas em idéias pouco claras sobre a real situação da configuração produtiva local (Meyer-Stamer, 2003). As entrevistas realizadas apontam justamente nessa direção, pois, apesar de todos os responsáveis por projetos de apoio terem declarado que, para estes pudessem ser definidos, realizaram diagnósticos da região, somente um dos entrevistados revelou ter levado em conta a participação direta do público-alvo (ou de suas representações) na elaboração/definição do projeto de apoio, apenas dois afirmaram terem feito um diagnóstico das empresas antes de apoiá-las e apenas dois envolveram os empresários beneficiados nas avaliações dos resultados do programa.

Além disso, o ciclo de vida das empresas faz com que seus interesses mudem ao longo do tempo de maturidade, de modo que elementos que são importantes para as empresas de um setor em seu estágio inicial podem deixar de ser para aquelas do mesmo setor que já atingiram um estágio de maturidade mais avançado. Dessa forma, é necessário que os responsáveis pelos PAs interajam constantemente com os empresários beneficiados para melhor atender as suas necessidades.

No entanto, essa interação parece não existir em Campos. Ao contrário, as entrevistas realizadas apontam que alguns responsáveis por PA têm pontos fracos de atuação em virtude de os empresários não possuírem “consciência empresarial”, isto é, segundo aqueles a visão dos empresários dificulta a ação dos projetos de apoio. Uma instituição apontou como objetivo geral dos seus projetos de apoio “trabalhar a cultura” dos empresários, entretanto os entrevistados ligados a sindicatos empresariais parecem ter uma visão clara das suas necessidades. Os empresários entrevistados observaram que as necessidades do setor algumas vezes não são atendidas pelos projetos oferecidos pelas instituições. Por exemplo, um responsável por um projeto de apoio voltado exclusivamente para o setor de panificadoras da região declarou que os programas de capacitação do Senai não atendem mais à demanda dos empresários, uma vez que os cursos oferecidos por esta instituição são voltados para a capacitação de trabalhadores muito pouco experientes; portanto, os programas não são adequados para os trabalhadores que já estão estabelecidos no setor. Outro empresário do setor de construção civil observou que esta não é uma atividade industrial, e, sim, uma atividade de serviços, que necessita de treinamento diferenciado. Já a instituição de treinamento responsável por projetos voltados à construção civil reconheceu que encontra dificuldades para a capacitação de trabalhadores, uma vez que a demanda por novos treinamentos neste setor se renova constantemente.

Assim, existe um desnível entre as necessidades reais de treinamento e capacitação das empresas e as iniciativas ofertadas por instituições. Tal desnível pode ser explicado pela ausência de realização de um diagnóstico prévio das empresas beneficiadas. Existem também diferenças significativas na percepção sobre pontos fracos dos projetos de apoio, dependendo da instituição. As associações empresariais que organizam projetos de apoio consideram como principais pontos fracos as próprias fraquezas do setor que elas representam, tais como carência de recursos e dificuldades em fixar mão-de-obra nas empresas. Já as instituições em nível federal, estadual e municipal consideram pontos fracos dos projetos de apoio falta de cultura, comprometimento e conscientização dos empresários, bem como o medo que estes têm crescer. Por outro lado, em relação aos pontos fortes, todos os entrevistados apontaram que o principal é a capacidade de mobilização dos beneficiados pelos projetos de apoio.

Outra informação que chama a atenção ao tratar dos PA em Campos é a relação destes com as demais instituições ligadas ao desenvolvimento econômico local da região. Percebe-se, pela análise das entrevistas, que, não obstante haver um grande intercâmbio de informações entre os próprios envolvidos nos programas de apoio e entre os sindicatos, apenas um entre-

vistado afirmou ter realizado parceria com as instituições de ensino e pesquisa da região, e somente um admitiu possuir formas de acompanhamento e avaliação externa dos resultados por parte de outras instituições. Isso pode representar um fator limitador ao desenvolvimento do sistema de inovação local da região, uma vez que a associação em desenvolvimento tecnológico é fruto da relação entre as organizações empenhadas em pesquisa e aquelas empenhadas no uso do novo conhecimento gerado.

Apesar de todos os responsáveis por projetos de apoio reconhecerem que estes geram um grande volume de demandas dos possíveis beneficiados, os critérios de seleção destes não são rígidos. No caso das associações empresariais, os beneficiados devem ter, em um dos casos, pelo menos dois meses de participação na associação. No caso das outras instituições, promovem-se reuniões de conscientização amplamente divulgadas e beneficiam-se aqueles que comparecem às reuniões. Como os projetos são relativamente recentes, a falta de critérios de seleção e de meios de acompanhamento ainda não é percebida como um problema. Porém, à medida que mais empresas venham a ser beneficiadas pelos projetos de apoio, as instituições terão que desenvolver mecanismos mais eficientes de acompanhamento dessas ações, para poder melhorar a sua eficácia.

Projetos de apoio aos setores agrícola e agroindustrial

É grande o número de programas e projetos de apoio voltados às atividades agrícolas e agroindustriais do município de Campos e de seu entorno próximo. Esses projetos têm um orçamento mais elevado que os projetos de apoio ao setor industrial, o que é explicado pela vocação agropecuária de Campos.

Uma primeira explicação para essa elevada densidade de projetos é de corte setorial. As atividades econômicas baseadas na agricultura têm se caracterizado (em particular a partir da industrialização da agricultura) por um elevado número de políticas de apoio.

A evolução recente da agricultura de Campos dos Goytacazes conforta, à primeira vista, essa explicação. A produção sucro-alcooleira desenvolveu-se, até os anos 80, amparada num significativo conjunto de políticas públicas, com destaque para o Proálcool. A pecuária regional foi também objeto, no mesmo período, de importantes políticas de apoio. A partir dos anos 1990, entretanto, a crise fiscal do Estado e as pressões internacionais voltadas à diminuição da intervenção do estado na economia determinaram uma forte retração do apoio público às atividades agrícolas e agroindustriais.

Em Campos, e no norte fluminense em geral, o ponto de inflexão das políticas agrícolas é anterior a essa data. A inadimplência das usinas (relativa ao pagamento dos empréstimos do Proálcool) e as dificuldades que

estas encontraram para acompanhar a evolução da produtividade em outras regiões produtoras restringiram, já na década de 80, o acesso dos produtores aos programas governamentais. A aprovação e a posterior não-implementação, por parte do governo federal, do Progir marca o fim das políticas públicas voltadas ao setor sucro-alcooleiro regional e precipita a crise da economia do norte fluminense. Até os últimos anos da década de 1990, a região e o Município vão conviver com a crise de sua principal atividade econômica e a pouca incidência de projetos de apoio às atividades agrícolas.

Assim, os projetos de apoio às atividades agrícolas e agroindustriais que encontramos hoje em ação no Município são, em sua maioria, recentes. Apesar de voltados às atividades agrícolas e agroindustriais, seu contexto econômico e institucional não é mais o da modernização da agricultura, e, sim, o do desenvolvimento regional.

Os programas federais de apoio à produção de frutas e à agricultura irrigada podem ser considerados, nesse contexto, uma exceção. Seu objetivo é macroeconômico – aumento das exportações do País – sua abrangência é nacional e seu enfoque é setorial. O caráter intensivo e localizado da agricultura irrigada permite que esses programas assumam também dimensões regionais e locais.

Uma segunda característica importante dos projetos de apoio é sua visão da reconversão produtiva da agricultura e da agroindústria regionais como um processo. Seria, efetivamente, impossível, numa região marcada pela crise da agricultura tradicional e sem tradição de irrigação, propor-se a irrigação imediata de todas as áreas potenciais. A primeira etapa da construção da cadeia produtiva da agricultura irrigada é pensada como a construção de uma experiência-piloto, um minipólo de irrigação de cerca de 10 mil hectares, que teria a função de mostrar a viabilidade e a rentabilidade da agricultura irrigada na região.

Uma outra forma de analisar os projetos de apoio voltados à agricultura irrigada na região diz respeito, portanto, à forma como cada projeto se relaciona com a implantação desse pólo experimental. Embora todos os projetos de apoio concorram, direta ou indiretamente, para a construção desse pólo, há aqueles que estão exclusivamente voltados a esse objetivo (como o Moeda Verde-Frutificar) e podem, por isso, ser considerados projetos transitórios. Além disso há projetos voltados de forma duradoura à reconversão produtiva da agropecuária regional (como o Projeto de Fruticultura da Firjan).

A reconversão produtiva da agropecuária regional foi concebida em base à fruticultura irrigada, mas abrange também outros cultivos, como a cana-de-açúcar. O pólo demonstrativo, no entanto, está exclusivamente

voltado à fruticultura irrigada. Entre os projetos de apoio, apenas o Rio Cana se propõe estimular a produção irrigada de cana-de-açúcar (também no quadro de uma experiência-piloto).

Três importantes características marcam esses projetos de apoio: a passagem de projetos de corte essencialmente setorial para uma dinâmica mais voltada ao desenvolvimento local e regional, a importância crescente das instâncias estaduais e municipais nos projetos de apoio e a manutenção do que poderíamos chamar de instrumentos clássicos de apoio ao desenvolvimento – no caso, essencialmente políticas de crédito e apoio à infra-estrutura.

A pesquisa identificou um processo em curso de reorientação dos programas de apoio à agricultura, passando do apoio à agricultura em geral para o apoio a atividades agrícolas inseridas em contexto de políticas de desenvolvimento regional e local. Os programas se orientam, assim, crescentemente em direção ao fomento de novos produtos e de novas técnicas de produção.

Os programas de apoio a atividades tradicionais vêm perdendo importância relativa, como no caso dos programas de apoio à pecuária, ou iniciam um movimento de reorientação parcial em direção à agricultura irrigada, como no caso do Pronaf. Podemos, então, dizer que a maioria dos projetos de apoio às atividades agropecuárias tem hoje como objetivo a reconversão da produção agrícola e agroindustrial regional, por meio da substituição da agricultura tradicional pela agricultura irrigada e da implantação de uma nova cadeia produtiva centrada no processamento e comercialização *in natura* de frutas.

A iniciativa, a origem do financiamento e as principais responsabilidades de execução dos projetos de apoio à reconversão produtiva do agrocampista são de âmbito estadual, como veremos com mais detalhes posteriormente, compartilhadas pelo governo do estado e a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. A presença de instâncias regionais e, sobretudo, municipais nos projetos de apoio é outra característica nova e importante. As instâncias locais, contudo, não se caracterizam, ainda, pelo desempenho de um papel propositivo e têm se limitado, até o momento, ao apoio às políticas desenvolvidas no plano estadual.

Essa dificuldade de integração das instâncias locais às responsabilidades de planejamento e orientação dos projetos de apoio pode ter várias causas: a falta de tradição e experiência das prefeituras em projetos de desenvolvimento, a busca de preservação das repercussões políticas dos projetos de apoio ou mesmo lógicas administrativas centralizadoras. O fato, porém, é que isso dificulta uma maior adequação dos projetos às realidades locais e, principalmente, a organização e a participação dos atores econômicos do Município.

Uma maior integração das instâncias locais à direção dos projetos permitiria, também, uma importante ampliação do escopo das políticas de apoio, centradas hoje quase que exclusivamente em instrumento de crédito, como veremos a seguir.

Os principais projetos de apoio estão orientados exclusivamente para os aspectos produtivos. Seu principal mecanismo de ação é a oferta de condições favoráveis de crédito para aquisição de máquinas, implementos e insumos modernos.

Condições favoráveis de crédito desempenharam um papel importante na modernização da produção agrícola em muitos países e, especificamente, no Brasil. Projetos de apoio essencialmente centrados no crédito (e prestação de assistência técnica) permitem acesso às tecnologias já existentes no mercado (máquinas, equipamentos, sementes e insumos) e propiciam a produção de commodities para mercados em expansão, valorizando vantagens locacionais e de qualidade dos recursos naturais, no quadro de uma concorrência centrada em preços.

No caso de mercados em que a concorrência está centrada na qualidade e diversidade dos produtos e em que as inovações de produto e processo desempenham um papel estratégico, projetos de apoio centrados no fornecimento de crédito continuam sendo importantes, mas são insuficientes para construir a competitividade da produção regional

Adequação dos PA ao quadro econômico local

A relação entre os projetos de apoio, as dinâmicas econômicas regionais e os atores econômicos e sociais no município de Campos é interessante e complexa. Buscaremos analisá-la, aqui, segundo quatro eixos: a iniciativa dos projetos e seu processo de coordenação, a relação entre os projetos de apoio e a realidade socioeconômica do Município e a estratégia de ação dos projetos de apoio.

A concepção dos projetos de apoio, apesar de sua forte ligação com a região e o Município, é exterior a ambos. O desenvolvimento dos projetos e sua coordenação permanecem sob responsabilidade do governo do estado, não existindo um planejamento voltado à sua interiorização. As instâncias municipais – prefeitura municipal, associações, sindicatos e agentes econômicos – desempenham um papel importante e, em especial, complementar em relação à coordenação dos projetos de apoio.

A Firjan esteve na origem dos estudos que identificaram a fruticultura irrigada como a principal vocação regional. Desempenhou também um papel decisivo na atração de empresas integradoras e de agrofornecimento. Seu grupo executivo é a principal força de animação do pólo. O governo do estado, por sua vez, financia e dirige o principal programa de apoio à

implantação do pólo de fruticultura irrigada e concede benefícios fiscais às empresas que querem se instalar na região. Como a implantação do pólo demonstrativo é estratégica e o governo estadual coordena o projeto de apoio a ela voltado, ele acaba desenvolvendo um papel central na coordenação dos projetos de apoio à agricultura regional.

Tanto a Firjan quanto o governo do estado têm suas raízes na região. A Firjan possui uma instância regional – a do Norte fluminense – sediada em Campos; o antigo governador e a atual governadora são originários de Campos e têm na cidade uma de suas principais bases eleitorais. No entanto, as raízes locais dessas duas instituições não se converteram, pelo menos até o momento, em um fator importante de estímulo à participação e ampliação da influência das prefeituras e demais instituições municipais nos rumos dos projetos de apoio.

Embora os projetos de apoio à agropecuária e à fruticultura irrigada sejam, como vimos, numerosos em Campos, a articulação entre os diferentes projetos é, pouco desenvolvida e, sobretudo, informal. Os programas voltados à agropecuária em geral e à agricultura irrigada não possuem articulação, pois esta é uma atividade extremamente seletiva. A ausência de políticas voltadas à agricultura de sequeiro na qual está localizada a maioria dos produtores agrícolas alimenta fortes problemas sociais potenciais para o Município.

Os programas ligados à agricultura irrigada (Rio Cana e Fruticultura) atuam sobre o mesmo espaço econômico, mas não se articulam. Os programas voltados à fruticultura irrigada tampouco se coordenam. O órgão que deveria congrega essas instituições – o comitê gestor da Fruticultura Irrigada – não tem funcionamento regular. O governo estadual, por intermédio do grupo executivo do Programa Moeda Verde-Frutificar, principal responsável pelo financiamento e implantação do pólo demonstrativo da fruticultura irrigada, exerce na prática a coordenação do processo.

No plano geral do Município, a falta de coordenação entre os diferentes projetos de apoio às atividades de base agropecuária parece ser uma consequência da ausência de um planejamento mais abrangente de desenvolvimento municipal. Existem muitas iniciativas – algumas extremamente relevantes – voltadas ao desenvolvimento municipal, mas não existe um plano articulado.

No que se refere às atividades de base agrícola, essa falta de articulação pode trazer consequências graves, na medida em que parcelas consideráveis dos produtores agrícolas municipais têm dificuldades de incorporação à fruticultura irrigada. A falta de coordenação entre os projetos pode também ocasionar problemas, especialmente quando as fronteiras entre os programas não são precisas, como é o caso no caso do

Frutificar e Rio Cana, que agem numa mesma área e são em parte voltados para os mesmos produtores.

Mas é sobretudo entre os diversos projetos de apoio voltados à fruticultura irrigada que a falta de coordenação é menos compreensível e mais prejudicial. A construção de um Fórum da Fruticultura Irrigada, com a participação de todas as instituições e atores ligados ao projeto, permitiria não apenas o fortalecimento institucional e ampla legitimidade ao projeto, como também a melhoria de sua coordenação.

Uma importante consequência dessa falta de coordenação é a existência de apoios potenciais pouco utilizados pelos projetos. Quatro questões chamam particularmente a atenção:

- Os programas federais de apoio à irrigação e à fruticultura dispõem de recursos importantes. Sua não-utilização deriva do diferencial de taxa de juros entre seus empréstimos e os do Frutificar.
- A prefeitura municipal de Campos possui, também, importantes recursos originários dos *royalties* do petróleo, que não possuem articulação direta com os projetos de apoio. Campos é, talvez, um dos poucos municípios onde os projetos de apoio – pelo menos dentro de certos limites – não parecem ter problemas de acesso a financiamentos.
- Há uma concentração de programas de apoio voltados ao apoio creditício e há instituições municipais e regionais (e, como vimos acima, recursos) “ociosas” nos programas de apoio. Muitas atividades de apoio de grande importância – capacitação, apoio à pesquisa, formação dos trabalhadores, serviços de apoio às empresas – poderiam ser desenvolvidas por essas instituições, se existisse um planejamento conjunto.
- A participação e organização dos atores locais permitiriam dar, à ação dos programas de apoio, maior concretude e adequação à realidade e, sobretudo, permitiria propor formas de discussão e solução de conflitos.

A evolução recente da economia regional ajuda, em parte, a explicar a dificuldade de um maior protagonismo das instâncias locais. A região atravessa, desde o início da década de 1980, uma crise que gerou desemprego e queda da renda, enfraqueceu seu tecido econômico e levou à desestruturação de seu principal setor econômico. A economia sucroalcooleira não conseguiu apresentar alternativas próprias à crise regional e permaneceu à espera de um apoio público que acabou não se efetivando. A continuidade da crise desestruturou o setor: das 19 usinas existentes (1970), apenas cinco permanecem em atividade, e destas duas foram compradas por empresário de fora da região, e outras duas tiveram suas terras desapropriadas e transformadas em assentamentos de reforma agrária para pagamento de dívidas com seus trabalhadores. A crise trouxe, tam-

bém, o enfraquecimento econômico de muitos produtores, plantadores de cana e pecuaristas.

Ainda assim, muitas instituições sobreviveram à crise e vêm passando por um importante processo de renovação. Novas formas de organização estão se desenvolvendo em virtude do dinamismo trazido pelos projetos à região.

A revitalização do agrocampista mediada pela agricultura irrigada foi pensada, pelos projetos de apoio, como um processo em duas etapas.

A primeira é constituída pela construção e colocação em funcionamento de um pólo demonstrativo de fruticultura irrigada. Esse pólo – cujas dimensões se situam entre 6 e 10 mil hectares – tem dupla função de vitrine:

- Mostrar ao entorno econômico externo (empresas processadoras de frutas, *tradings* e empresas de comercialização de frutas, potenciais investidores agrícolas) as vantagens de investir na região;
- Sinalizar aos produtores locais a viabilidade e rentabilidade da fruticultura irrigada.

Demonstrada a viabilidade do pólo, as condições para o desenvolvimento da segunda etapa – ampliação da produção e de seu processamento, bem como comercialização – estariam, fundamentalmente, dadas.

O automatismo da ampliação do pólo com base na experiência-piloto pode ser considerado um excesso de otimismo. As dinâmicas que permitem a consolidação de um pólo econômico são extremamente complexas: elas envolvem vantagens comparativas que se expressam em custos, mas dependem também de dinâmicas inovadoras, institucionais e associativas, ainda pouco valorizadas pelos projetos de apoio.

A construção do pólo demonstrativo é uma opção extremamente interessante, não só como vitrine de atração de produtores e empresas, mas também como ocasião de um indispensável processo de aprendizagem coletiva da fruticultura irrigada.

Podemos pensar, nesse sentido, que a função aprendizado seria dominante num primeiro momento e, a partir de seu sucesso, a função vitrine passaria a ser a mais importante. Esse período de aprendizagem, sua duração possível e seus custos, entretanto, não estiveram presentes no planejamento dos projetos de apoio.

Os mecanismos de financiamento da implantação da produção irrigada de frutas não incluem, em seus cálculos, o custo do aprendizado da fruticultura irrigada. Eles parecem se basear na hipótese de que os produtores poderão atingir rapidamente níveis elevados de produtividade, os insumos necessários à produção – equipamentos, mudas e implementos – estarão disponíveis quando os financiamentos forem liberados e que os produtores encontrarão sempre preços remuneradores para a parcela da produção

que podem comercializar livremente. Essa foi uma importante deficiência da estratégia de construção do pólo, pois as primeiras experiências de agricultura irrigada no Brasil – os pólos irrigados nas margens do São Francisco – exigiram mais de uma década de experiência para atingirem níveis adequados de funcionamento. O Brasil já dispõe, hoje, de uma grande experiência acumulada, que permite encurtar significativamente essa fase, mas não permite saltar por cima dessa construção e aprendizado.

A pouca importância dada aos processos de aprendizado e às dificuldades da implantação de uma nova cadeia produtiva, até então quase desconhecida na região, também está presente na construção dos instrumentos de ação dos projetos.

O foco dos principais projetos de apoio está orientado, como vimos, quase que exclusivamente para os aspectos produtivos. Seu principal mecanismo de ação é a oferta de condições favoráveis de crédito para aquisição de máquinas, equipamentos (de irrigação em particular), implementos e insumos modernos. Paralelamente, é oferecida assistência técnica aos produtores.

A segunda opção dos projetos de apoio à construção do pólo de fruticultura irrigada foi basear essa construção no processo de atração e implantação de empresas-âncora. Trata-se de empresas de grande porte, com acesso próprio aos mercados mais importantes – internos e externos – e dotadas de moderna tecnologia. Pensamos que privilegiar dinâmicas externas num contexto em que não existe experiência acumulada na região e em que se trata de construir a própria cadeia produtiva pode constituir-se em uma opção vantajosa. A atração de empresas de grande porte poderia representar uma importante economia de aprendizagem e de construção da organização produtiva.

É claro que uma estratégia desse tipo traz também problemas que devem ser equacionados, embora não invalidem a opção: como fazer para que as relações entre as empresas-âncora e as empresas locais não sejam completamente assimétricas e contribuam efetivamente para o desenvolvimento local? Como proceder para que essas grandes empresas se incorporem ao tecido produtivo local, atuem “na região” e não “sobre a região”? O estudo de viabilidade econômica realizado pela consultoria Campo traz, nesse plano, interessantes sugestões que não foram retomadas pelos projetos de apoio.

A opção por privilegiar as dinâmicas exógenas não necessita, porém, ser unilateral. Ela pode ser combinada com o apoio e reforço das dinâmicas internas à região: apoio à criação e fortalecimento de empresas locais, reforço das instituições locais e formas de governança das empresas, formação profissional e capacitação gerencial, desenvolvimento das instituições locais

de pesquisa e reforço de seu papel no sistema produtivo, ampliação da oferta de serviços de apoio às empresas, capacitação de fornecedores.

O reforço do tecido produtivo local e das dinâmicas internas é um fator essencial de dinamização da economia local, ajuda a atrair e a enraizar estabelecimentos de maior porte e permite que o Município desenvolva atividades, mesmo sem contar com a presença de empresas de maior porte.

A comercialização de frutas *in natura* é um bom exemplo. Apesar dos esforços realizados pelos projetos de apoio, não foi possível atrair empresas de maior porte que tivessem interesse em participar do projeto como integradoras. Sem o desenvolvimento dessa comercialização alternativa, a rentabilidade dos produtores torna-se uma questão preocupante, pois, como afirmou o diretor da empresa Bela Joana, vender frutas para esmagar não é rentável.

A dificuldade de atração de uma empresa comercial integradora deixou, dessa forma, a comercialização alternativa de frutas relativamente paralisada. Os produtores ficaram restritos à opção de venda a intermediários tradicionais. Instrumentos de ação voltados ao apoio às empresas locais e ao desenvolvimento de práticas associativas, além da organização de serviços de apoio às empresas (informação sobre mercados, centrais de venda, entre outras), teriam permitido desenvolver esse processo de comercialização – de enorme importância para o próprio sucesso do projeto – valendo-se de dinâmicas locais.

Balanço das atividades

A experiência de três anos de atividade dos projetos de apoio aponta na direção de que o sucesso destes depende, também, de um importante redimensionamento de suas provisões de pessoal e meios de ação, e, em particular, da atração de quadros com qualificação técnica e experiência.

Os projetos de apoio, em particular o programa Moeda Verde Frutificar, subdimensionaram as necessidades materiais e os recursos humanos necessários à execução de suas atividades. O Grupo Executivo da Fruticultura Irrigada (Frutificar), é o programa de apoio em que esse erro de cálculo foi mais acentuado, e suas conseqüências foram mais graves. A carência de recursos humanos e materiais não se fez sentir no primeiro ano do programa, pois os produtores demoraram a manifestar interesse por ele. A equipe técnica local (um gerente regional e cinco técnicos agrícolas, mais o apoio administrativo da Fundenor) era suficiente para desenvolver as atividades de cadastramento e avaliação da propriedade dos candidatos. Entretanto, a partir do momento em que os projetos começaram a ser aprovados, sua implementação passou a exigir novas atividades, que se somaram às anteriormente existentes:

- Articulação entre os produtores e as empresas fornecedoras de insumos, máquinas e equipamentos – em particular, os equipamentos para irrigação e o fornecimento de mudas certificadas.
- Treinamento e capacitação técnica dos produtores.
- Assistência técnica e resposta aos problemas emergenciais que surgiam.

Os recursos humanos de que dispunha o programa tornaram-se absolutamente insuficientes, tanto em termos quantitativos, quanto qualitativos, para desenvolver essas atividades de forma correta.

As experiências de implantação e desenvolvimento da agricultura irrigada – fruticultura e floricultura – em outras regiões do Brasil têm considerado estratégica a atração de especialistas de múltiplas áreas para a construção de equipes técnicas multidisciplinares robustas em apoio à implantação das atividades irrigadas. A experiência da implantação da agricultura irrigada em Campos teria muito a ganhar se acompanhasse esse movimento.

Outro fator limitante dos recursos humanos colocados à disposição dos projetos de apoio é a incorporação “formal” de técnicos de instituições governamentais aos programas. Essas instituições, como a Emater, têm seus técnicos incorporados a novas atividades, sem que haja dotação específica de recursos, ampliação do quadro e sua formação específica. O resultado é que, apesar da dedicação e boa vontade, não podem funcionar integralmente nos projetos.

Os projetos de apoio na opinião dos empresários

A pesquisa de campo buscou avaliar a percepção dos empresários em relação a projetos de apoio. Um pouco menos da metade das 145 empresas entrevistadas (73) estava sendo beneficiada por algum projeto de apoio no momento da pesquisa. Todavia, apenas 14 empresas responderam às perguntas da pesquisa sobre os projetos de apoio. Portanto, as questões sobre iniciativa, natureza, contrapartida e verificação dos efeitos do apoio proporcionaram resultados limitados. Como visto na primeira seção deste capítulo, as entrevistas com as instituições envolvidas com projetos de apoio mostraram que a iniciativa, na verdade, parte destas na maioria dos casos. No que se refere à natureza do apoio, 79% dos entrevistados que responderam à pergunta não conseguiram escolher uma categoria de apoio entre as listadas, optando por escolher a opção “outros”. O fato de os entrevistados não saberem responder a essa pergunta mostra que a ausência de envolvimento dos empresários na formulação de projetos de apoio acaba resultando em pouco interesse das empresas nestes.

O objetivo dos empresários ao demandar apoio, na maior parte dos casos, é obter recursos financeiros e capacitação. As empresas oferecem, como contrapartida, uma contribuição parcial ou total ao financiamento em alguns casos, mas, de novo, essa pergunta não teve respostas significativas. O que parece ser significativo é que a percepção dos empresários a respeito da importância dos projetos de apoio para a sua empresa não é favorável: o único resultado dos projetos de apoio percebido como positivo é o impacto no volume de produção e/ou faturamento. O resto foi considerado sem importância pela maior parte dos entrevistados. Isso resulta da própria forma de elaboração e implementação dos projetos, como observado anteriormente. Na medida em que os projetos são elaborados, na maior parte dos casos, com base em uma visão impressionista sobre as necessidades dos beneficiados, estes não conseguem perceber de imediato os benefícios dos projetos.

No que se refere às instituições que oferecem o apoio, a maior parte das empresas se beneficia de projetos do Sebrae, seguido pelo Sesi/Senai e pelo BB. Esse resultado corrobora o que foi encontrado anteriormente a respeito do envolvimento das instituições: a maior parte daquelas que atuam em Campos são locais ou federais, com alto grau de capilaridade, como o BB e o Sebrae. Instituições federais menos capilares, como os ministérios, envolvem poucas empresas nos seus projetos.

Os projetos e as empresas

A pesquisa de campo buscou avaliar as diferenças entre as empresas apoiadas e não apoiadas. O percentual de tamanho empresas micro entre as apoiadas (78%) é bem mais alto do que entre as não-apoiadas (57%). As empresas do setor de alimentos apresentaram um percentual de apoio maior do que as de outros setores, provavelmente em razão de a associação patronal deste setor estar ativamente envolvida na organização de uma central de compras. Observa-se, também, que a distribuição das empresas apoiadas pelos elos da cadeia produtiva é mais uniforme do que a distribuição das empresas não apoiadas, o que demonstra uma preocupação das instituições de apoio de atingir empresas em diferentes estágios da cadeia produtiva. Tanto empresas apoiadas quanto não apoiadas atuam, em sua maioria, há mais de 10 anos no Município, entretanto as empresas apoiadas são bem mais recentes do que as não-apoiadas, o que indica que, entre as empresas apoiadas, é comum a prática, freqüente entre microempresários, de fechar a empresa quando ela está em dificuldades, para reabri-la posteriormente. A insatisfação entre os entrevistados quanto à qualidade das suas instalações é bem maior entre empresas não apoiadas do que entre empresas as apoiadas, o que indica que existe uma

demanda potencial por apoio à melhoria das instalações produtivas. A maior parte das empresas atua em imóveis próprios e com o regime de tributação Simples, o que é condizente com o porte reduzido.

Não foram observadas diferenças significativas entre empresas apoiadas e não apoiadas no que se refere à idade e escolaridade. Por outro lado, o percentual de empresas apoiadas que declarou ter dificuldades por causa do seu porte reduzido é maior. Isso indica que as empresas que buscam apoio o fazem para tentar solucionar dificuldades na condução do negócio, o que é uma prática comum entre microempresas.

Não foram observadas igualmente diferenças significativas entre empresas apoiadas e não apoiadas sobre evolução do faturamento e do número de empregados desde 1999. Cabe, portanto, questionar se os apoios concedidos têm sido realmente eficazes para alavancar o desenvolvimento delas. As empresas apoiadas investiram relativamente mais em atualização tecnológica, especialização, treinamento e diversificação de produtos do que as não apoiadas. Por outro lado, as não-apoiadas investiram relativamente mais em ampliação e modernização de plantas. Isso indica que as empresas apoiadas têm um mercado mais consolidado do que as não-apoiadas e estão investindo mais na qualidade dos seus produtos do que as empresas não apoiadas.

As empresas não apoiadas, por sua vez, utilizam relativamente mais computadores e instrumentos de gestão empresarial do que as empresas apoiadas, o que demonstra que nem sempre os esforços em melhoria da qualidade do produtos se traduzem em mudanças na gestão interna das empresas. Apesar de investir em treinamento, as empresas necessitam de pessoal mais qualificado, no que se refere à qualificação tanto em termos de escolaridade, quanto em termos de formação técnica. Esse resultado é condizente com aqueles anteriores, que indicam que Campos tem uma mão-de-obra com baixo nível de qualificação.

No que se refere a relações de parceria e de cooperação entre as firmas, as empresas apoiadas têm um grau mais elevado de cooperação do que as não apoiadas, o que mostra que os esforços das instituições que conduzem os projetos de apoio em estimular a cooperação têm resultados positivos. As empresas apoiadas também têm um grau de utilização da infra-estrutura regional de pesquisa maior do que as não apoiadas, o que é um resultado positivo, já que, como já mostrado, um dos desafios de Campos é a integração das empresas com as instituições locais de pesquisa. A participação das empresas apoiadas em associações patronais também é maior do que a das empresas não-apoiadas, indicando que as empresas apoiadas percebem melhor a necessidade de representações coletivas para a defesa de seus interesses.

Finalmente, não há diferenças significativas na percepção das empresas apoiadas e das não-apoiadas no que se refere às suas perspectivas de crescimento. Ambos os grupos de empresas têm uma visão bastante otimista de suas perspectivas, que não condiz com o quadro de estagnação econômica do Município.

Julgamento geral dos pesquisadores

A análise da percepção das empresas sobre os projetos de apoio e as entrevistas com seus formuladores deixaram claro que esses projetos têm sido definidos, na maior parte dos casos, com base em percepções das instituições sobre os problemas locais que nem sempre se coadunam com as necessidades das empresas. Em particular, os critérios de escolha dos setores beneficiados pelas instituições, no caso do setor industrial, não são claros. Além disso, os projetos de apoio concentram sua análise nos fatores favoráveis ao empreendimento e dão pouco destaque – pelo menos explicitamente – aos obstáculos que deverão ser enfrentados. Uma explicação para essa assimetria pode ser encontrada na metodologia que presidiu à concepção dos projetos de apoio. Eles se baseiam em estudos de determinação de vocações econômicas regionais e de viabilidade econômica dos empreendimentos. Falta-lhes um diagnóstico que identifique o contexto econômico em que essas vocações vão evoluir – em particular as condições de concorrência – os pontos fortes em que poderá se basear a construção da competitividade regional e as fragilidades, bem como possíveis pontos de estrangulamento da estrutura econômica e institucional regional.

No que se refere ao setor agroindustrial, os projetos de apoio têm uma visão otimista sobre as possibilidades de implantação de um grande pólo de fruticultura irrigada na região. Essa avaliação se baseia na dinâmica do mercado internacional de frutas frescas, nas condições naturais favoráveis que a região apresenta para a produção irrigada de frutas e em suas vantagens locais. Entretanto, o desenvolvimento da fruticultura irrigada não representa uma demanda local ou regional direta. A região havia elaborado, nos anos de 1980, um ambicioso plano de irrigação, o Progir. Nele, a modernização da produção de cana-de-açúcar era o objetivo central e a fruticultura apenas uma diversificação produtiva voltada para os produtores que não possuíam terra em quantidade suficiente para poderem modernizar a produção de cana.

Os agentes econômicos locais ansiavam por programas e apoios públicos – estadual e federal – para vencer a crise. Eles foram, em parte atendidos, mas suas preferências estavam voltadas para o apoio às atividades tradicionais – cana e pecuária.

É compreensível, contudo, que a proposta de reestruturação produtiva tenha vindo de fora da região. Imersos numa longa crise, produzindo quase que exclusivamente produtos tradicionais voltados a mercados regionais, dependentes de apoios públicos, as principais forças econômicas locais estavam pouco capacitadas para identificar novas oportunidades de negócio e para propor alternativas de reestruturação produtiva. A fragilidade econômica dos atores incitava à inércia propositiva: solicitar apenas mais do mesmo.

A proposta de reconversão econômica da região a partir do desenvolvimento da cadeia produtiva da fruticultura irrigada parece, em alguns aspectos essenciais, adequada ao desafio da revitalização da economia regional:

- A agricultura e a agroindústria foram, até o momento, o principal motor do desenvolvimento regional e ainda são as principais vocações econômicas regionais. São as únicas atividades capazes de transcender rapidamente o mercado regional e transformar-se em base de exportação. A fruticultura situa-se entre os mercados que apresentam maiores taxas de crescimento da demanda – no plano nacional e internacional.
- A efetiva implantação de um pólo de agricultura irrigada na região – previsto para 150 mil hectares – não apenas representaria a volta do estado do Rio de Janeiro ao agronegócio nacional, como geraria uma demanda de pelo menos 200 mil postos de trabalho e elevaria significativamente a produção agrícola e a renda municipal.
- A região possui trunfos importantes para ser competitiva nesse setor: uma localização relativamente próxima aos grandes mercados metropolitanos do País e acesso a meios de transporte, topografia favorável e, em particular, a possibilidade de construir um grande pólo de agricultura irrigada sem a necessidade de realizar grandes obras de retenção e distribuição de água, pois a irrigação pode se originar do rio Paraíba do Sul e dos canais de drenagem já construídos pelo DNOS.
- A agricultura irrigada voltada para o consumo *in natura* e para a produção de sucos e outros produtos processados permite a abertura de novas oportunidades econômicas na região, particularmente no setor alimentar. A articulação entre fruticultura e produção de leite, mediante o desenvolvimento de produtos lácteos frutados, abriria uma segunda linha de expansão extremamente importante. A criação de um importante pólo alimentar voltado para o mercado interno e para a exportação e sua base de serviços especializados à produção geraria economias externas que poderiam impulsionar o desenvolvimento de outros setores econômicos.

- É importante lembrar que Campos se insere numa grande região que abrange o Norte e o Noroeste fluminenses, o estado do Espírito Santo e a Zona da Mata de Minas Gerais. Esta encontra-se relativamente pouco desenvolvida hoje, voltada à produção de frutas e à pecuária leiteira, mas apresenta grande potencial de desenvolvimento. Pode, inclusive, desempenhar um papel motor numa ampla região especializada na produção alimentar, concentrando atividades de pesquisa e tornando-se seu principal pólo agroindustrial e comercial.

Por todos esses aspectos, a proposta de construção de um pólo de fruticultura irrigada parece adequada ao desafio da revitalização econômica de Campos e de seu entorno regional.

Não obstante, a proposta de reconversão produtiva de Campos apresenta em nossa opinião, duas limitações importantes no que se refere aos projetos de apoio:

- Ela não dá a suficiente importância ao contexto econômico geral, em particular à forte concorrência entre regiões para a atração de capitais e a conquistas de partes de mercado.
- Subestima as fragilidades do tecido econômico regional, especialmente os efeitos da longa crise econômica.

A falta de maior atenção ao contexto da concorrência entre as regiões reforça uma visão exageradamente otimista da capacidade regional de atração de capitais, valendo-se essencialmente da qualidade de seus fatores locais e recursos naturais.

O consumo de frutas frescas e processadas encontra-se em franca expansão no mercado internacional, o que leva a uma crescente concorrência entre países e entre regiões produtoras dentro de um mesmo País. Na grande maioria dos casos, trata-se de novas regiões produtoras, sem tradição anterior significativa nessas técnicas e produtos. O acesso aos mercados mais dinâmicos e lucrativos – em particular os de frutas frescas na contraestação – é intermediado por grandes *tradings* multinacionais que colocam em concorrência as regiões produtoras e buscam assegurar condições vantajosas de compra. Nesse contexto de mercado, muito poucas regiões no mundo possuem vantagens naturais e locais tão grandes que as coloquem imediatamente na rota das grandes *tradings* do comércio internacional.

No plano da exportação, por exemplo, as regiões irrigadas do Nordeste do País possuem importantes vantagens sobre a região de Campos: maior tempo de insolação (que se reflete na coloração e na qualidade das frutas), maior variedade de espécies e menor custo de transporte para a Europa e Estados Unidos.

É preciso não confundir as enormes vantagens de competitividade e rentabilidade que a agricultura irrigada traz para a região, quando com-

parada com as atividades tradicionais, com a competitividade relativa da região no cenário nacional e mundial.

Portanto a região não pode basear sua estratégia exclusivamente em vantagens naturais e locacionais, devendo desenvolver todas as suas potencialidades de atração e competitividade. Em termos de atração: capacitação da força de trabalho, qualidade dos serviços de apoio à produção, qualidade das parcerias. Em termos de competitividade: sua capacidade de pesquisa e inovação, a qualidade de seus produtos, sua adequação às demandas do mercado, sua competitividade em termos de custos de produção.

Quando saímos da visão clássica dos fatores de atração, a importância das dinâmicas internas à região torna-se patente. A concepção do projeto de desenvolvimento e também os projetos de apoio não vêm dando a necessária importância às dinâmicas internas, às características do tecido produtivo municipal e, em particular, à correção dos efeitos da crise econômica. O melhor conhecimento dessas fragilidades – dos serviços de apoio e das instituições, como também a pouca experiência de relações de parceria e ação conjunta – é indispensável para a orientação de políticas de apoio. Deve-se considerar o predomínio de pequenos empreendimentos agrícolas e agroindustriais, a descapitalização dos produtores, sua tradicional dependência de apoios públicos, o baixo nível técnico e de educação formal, a pouca experiência em mercados dinâmicos e a gestão tradicional das empresas.

Concluindo, o que se observou em Campos foi a maior presença (e apoio financeiro) de projetos de apoio voltados para a agricultura, o que é explicado pela vocação agrícola da região. Entre os projetos voltados para as atividades agrícolas e agroindustriais, pudemos perceber que seu contexto econômico e institucional deixou de ser o da modernização da agricultura e evoluiu em direção ao desenvolvimento regional. Uma segunda característica importante dos projetos de apoio agrícolas é ver a reconversão produtiva da agricultura e da agroindústria regionais como um processo a médio e longo prazo.

Podemos, assim, enumerar três grandes características nos projetos de apoio analisados, a saber:

- Os programas se orientam crescentemente em direção ao fomento de novos produtos e de novas técnicas de produção. Os programas de apoio a atividades tradicionais vêm, assim, perdendo importância relativa.
- A iniciativa, a principal origem do financiamento e as principais responsabilidades de execução dos projetos de apoio são de âmbito estadual, compartilhadas pelo governo do estado e pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. A presença de instâncias regionais e, sobretudo, municipais nos projetos de apoio é outra característica nova

e importante. As instâncias locais, porém, não se caracterizam, ainda, pelo desempenho de um papel propositivo.

■ Os mais importantes projetos de apoio, possuem, como mecanismo principal, a oferta de condições favoráveis de crédito para aquisição de máquinas, implementos e insumos modernos, a fim de modernizar as técnicas produtivas. Com isso valoriza vantagens locais e de qualidade dos recursos naturais, no quadro de uma concorrência centrada em preços.

O quadro institucional campista e o desenvolvimento local

A administração municipal e os assuntos econômicos locais

As transformações econômicas recentes têm acentuado o protagonismo das instâncias administrativas municipais e das coletividades locais nas questões voltadas ao desenvolvimento econômico.

Para isso, três fatores têm contribuído: a relativa perda de capacidade de intervenção financeira dos estados nacionais, o questionamento da legitimidade de sua intervenção, e a maior autonomia de ação das instâncias subnacionais, em face da liberalização dos mercados. Paralelamente, reforçaram-se as demandas de descentralização administrativa e de ampliação da autonomia financeira dos municípios.

As virtudes da descentralização estão normalmente ligadas às vantagens da proximidade, que propicia um melhor conhecimento das realidades, dinâmicas e prioridades dos territórios. Ao mesmo tempo, permite uma maior participação e controle do Poder Público por parte dos atores econômicos e sociais municipais, propiciando, assim, melhor eficácia no uso de recursos que são limitados.

A proximidade, no entanto, não produz automaticamente esses resultados. Ela apenas facilita a construção de políticas mais adequadas às realidades locais e a ação das instituições representativas da sociedade. O conhecimento da realidade, base indispensável de políticas eficazes, necessita ser construído. As informações estão próximas, mas é necessário captá-las, organizá-las, estruturá-las e transformá-las em insumos para a idealização de políticas. Os atores, para se fazerem ouvir, necessitam estar organizados e ter consciência da importância da ação coletiva.

A tradição centralista da ação pública pós-1930 no Brasil não preparou os municípios, material ou culturalmente, para o desempenho dessas novas atribuições. Décadas de centralização administrativa e financeira cristalizaram estruturas administrativas, rotinas de trabalho e formas de relação entre Poder Público e sociedade local, em que a questão do desenvolvimento não esteve presente.

Essa cultura de gestão pública ainda influencia significativamente as formas de interação entre governo e sociedade. Muitas administrações municipais reproduzem, em sua escala territorial, os comportamentos centralizadores, que não incentivam a participação dos governados. O protagonismo das instâncias municipais e das coletividades locais nas questões do desenvolvimento ainda está, pois, em construção.

A conquista de maior autonomia administrativa e financeira por parte das instâncias municipais deve ser entendida como uma das etapas iniciais desse processo e não como seu ponto de chegada. Ela necessita ser complementada pela construção de novas relações entre as diferentes instâncias governamentais, pela reorganização das estruturas administrativas municipais e pela construção de sua capacidade de ação sobre o desenvolvimento e, além de, sobretudo, por novas relações entre governantes e governados.

Os programas municipais e os desafios econômicos locais

Campos é um dos municípios do estado do Rio de Janeiro que mais procurou dotar-se de estruturas administrativas voltadas ao desenvolvimento. Merece especial destaque a criação de órgãos capacitados à geração de informações relevantes para as atividades econômicos-locais e regionais, como o Instituto de Pesquisas de Campos (IPECAM), e a criação de um fundo de apoio financeiro municipal às atividades econômicas locais, o Fundecam.

O Ipecam possui equipes técnicas formadas em convênio com o CIDE, órgão de informação e pesquisa do Estado, e centraliza todas as informações disponíveis sobre o Município, fornecendo subsídios a ações de planejamento e elaboração de políticas voltadas ao desenvolvimento econômico.

O Fundecam dispõe de importantes recursos para empréstimo – sua dotação anual é de R\$10 milhões – e tem regras de funcionamento técnico que não admitem ingerências políticas. Segundo seus diretores, o Fundecam é uma referência para os municípios do Estado interessados na criação de fundos municipais de desenvolvimento econômico.

A perda de competitividade da produção agrícola regional é o principal ponto de estrangulamento da economia campista. A cana e a pecuária leiteira, principais atividades agrícolas do Município, têm perdido espaço no mercado em face da concorrência de outros estados, pelas dificuldades que vêm enfrentando em seu processo de modernização. A situação mais crítica é a da cana-de-açúcar, base de um importante setor de transformação agroindustrial voltado à produção de açúcar e álcool. A reversão dessa situação e a conseqüente revitalização da base agrícola do Município são uma condição necessária para a retomada do desenvolvimento local.

A Prefeitura, embora tenha desenvolvido uma ativa política de investimento na melhoria de infra-estrutura, visando ampliar as vantagens locais do Município e sua capacidade de atração de novos investimentos, não dispõe, todavia, de programas e estruturas de ação claramente voltados à revitalização das atividades de base agrícola. As secretarias municipais de agricultura e de indústria e comércio, às quais essas atividades estão vinculadas, não possuem uma ação coordenada direcionada ao desenvolvimento do agronegócio. Tampouco existem instâncias que permitam uma maior participação de instituições e representações da área agrícola e agroindustrial ou uma melhor articulação entre essas secretarias e as instituições locais voltadas à pesquisa e ao desenvolvimento econômico (Fundenor, Fenorte, Pesagro, Universidades).

As autoridades municipais também não participaram da origem dos estudos voltados ao diagnóstico da crise agrícola e agroindustrial regional. Eles tiveram como principais protagonistas a Firjan e o governo estadual e resultaram na proposição de um importante projeto de apoio à implantação de um pólo de fruticultura irrigada em Campos e municípios vizinhos, o Frutificar.

Mesmo após a implantação do programa, as instâncias municipais não parecem ainda ter definido claramente o papel e as funções que devem desempenhar no programa, nem suas formas de contribuição ao desenvolvimento agrícola e agroindustrial municipal e regional.

A fruticultura irrigada possui elevado potencial de crescimento e impacto na revitalização e modernização da agricultura municipal e regional, mas ela envolve apenas uma parcela dos produtores agrícolas municipais. Uma visão prospectiva do desenvolvimento da agricultura municipal apontaria a necessidade de envolver atividades irrigadas e de sequeiro e os diferentes tipos de produtores agrícolas do Município, em particular o numeroso grupo dos pequenos e miniprodutores.

A Prefeitura vem apresentando, por intermédio de sua Secretaria de Agricultura, alguns importantes programas voltados a esses setores da agricultura municipal (em particular o programa Novo Mundo Rural). O principal foco desses programas é o apoio à diversificação das atividades agrícolas, mediante o fomento à implantação de atividades de reflorestamento, piscicultura, horticultura, floricultura e produção de ervas medicinais. Essas atividades, entretanto, mesmo quando são bem-sucedidas, geram resultados restritos em termos de emprego e renda, pois se dirigem a pequenos mercados. Apesar de sua importância, não são programas estruturantes, direcionados à construção de alternativas à crise da agricultura tradicional do Município.

Os produtos tradicionais em crise, pecuária leiteira e produção de cana, não dispõem de projetos para a superação de seus problemas estruturais.

No caso da cana-de-açúcar, existem diagnósticos que identificam com precisão os principais pontos de estrangulamento do setor. Os estudos que resultaram na proposta de implantação do pólo de fruticultura irrigada propõem também o desenvolvimento da produção irrigada de cana, produto que melhor se adapta às características de uma parte das terras irrigáveis da baixada campista. A produção irrigada de cana permitiria melhorar o abastecimento das usinas de açúcar, rompendo com um dos principais pontos de estrangulamento que dificultam a revitalização do setor.

Essa proposta esteve na origem do Projeto Rio Cana, do governo estadual, voltado ao financiamento e ao apoio à produção irrigada de cana. Dificuldades administrativas e políticas, entretanto, fazem com que seus resultados, dois anos após a aprovação do programa, sejam ainda muito limitados.

Para a pecuária leiteira, não existem ainda estudos e propostas de reestruturação. O setor é objeto de ações e políticas de apoio – voltadas em particular à manutenção da sanidade do rebanho –, mas estas não estão direcionadas para a superação de seus principais pontos de estrangulamento. A revitalização da pecuária leiteira teria, entretanto, grande importância para a economia municipal, porém que sua articulação com a fruticultura propiciaria o desenvolvimento de uma nova especialização agroalimentar com forte potencial de expansão.

As propostas e projetos de apoio existentes estão, dessa forma, exclusivamente centrados na introdução da irrigação – particularmente da fruticultura irrigada – e não envolvem as principais atividades tradicionais e a agricultura de sequeiro.

A falta de uma visão prospectiva do desenvolvimento agrícola e agroindustrial do Município enfraquece a participação das instâncias municipais no principal projeto de desenvolvimento da região, o Frutificar. A prefeitura dá todo o seu apoio ao projeto, no plano financeiro e administrativo, mas não participa de suas instâncias de decisão.

Duas razões permitem dizer que esse limitado protagonismo da administração municipal pode ser visto como um fator de enfraquecimento do projeto:

- O Frutificar não pode ser considerado um projeto de desenvolvimento econômico. Seu escopo é restrito, voltado ao financiamento da implantação da produção irrigada de frutas e à atração de empresas agroindustriais e agromercantis. Sua consolidação pressupõe a existência de projetos, ações e iniciativas com vistas à capacitação dos produtores, à pesquisa e inovação e à comercialização da produção. As instâncias municipais são as mais capacitadas e adequadas à proposição e condução dessas ações.

- O efetivo enraizamento do projeto dificilmente ocorrerá sem uma participação ativa da prefeitura municipal, na medida em que esta abre as portas para uma maior mobilização e participação dos atores locais no projeto.

O campo de ação das instâncias municipais no desenvolvimento da fruticultura irrigada na região é extremamente amplo. No plano do fomento ao desenvolvimento da agricultura irrigada, por exemplo, existem importantes demandas locais não atendidas. É o caso dos projetos de fruticultura irrigada, que envolvem frutas que não encontram empresa integradora (por serem próprias para o consumo *in natura*, ou por não fazerem parte dos planos atuais das empresas produtoras de suco) e não vêm sendo implementados por não se enquadrarem nas regras de financiamento do programa. A prefeitura pode encontrar fontes alternativas de financiamento ou formas de garantia de empréstimos que viabilizem a implantação desses projetos, a exemplo da prefeitura vizinha de Quissamã. Esta financiou com recursos próprios a implantação de culturas irrigadas adaptadas à região, mas que não estavam incluídas no Frutificar, como o coco. Financiou, também, o projeto de construção de uma cooperativa de industrialização da água de coco.

O desenvolvimento da oferta de serviços aos produtores, em sua maioria pequenos e médios, é outra importante demanda local. A falta de assistência técnica e de mudas selecionadas de qualidade foi uma das principais críticas feitas pelos produtores ao programa. A oferta de serviços qualificados de pesquisa, apoio à comercialização de frutas *in natura* e pós-colheita são uma pré-condição para a conquista de novos mercados. A pouca experiência local com a agricultura irrigada torna, também, indispensável um importante esforço de capacitação dos produtores e trabalhadores locais voltados às atividades de pós-colheita. O apoio à organização dos atores econômicos locais é igualmente uma pré-condição para a busca de uma maior agregação de valor aos produtos e fortalecimento econômico dos produtores rurais.

No que se refere ao apoio às atividades industriais, a Secretaria de Indústria e Comércio municipal vem desenvolvendo diversos projetos de apoio às principais atividades da CPL. Em 2001, a secretaria estava desenvolvendo projetos de apoio aos setores de confecções e moveleiro, e estava também tentando apoiar a atividade de produção de alimentos por meio da organização de uma cooperativa de doceiras. Em 2003, o projeto que mais havia avançado era o do apoio ao setor de confecções. Nos outros dois, houve dificuldades relacionadas ao envolvimento do sindicato, no caso dos móveis, e à informalidade das empresas, no caso da cooperativa de doceiras. Já o projeto de apoio ao setor de confecções evoluiu para uma parceria com

o Senai/Sebrae/Senac, indo além do objetivo inicial de participação em feiras e desfiles e promovendo a capacitação das empresas. A secretaria pretendia utilizar recursos do Fundecam e do programa Brasil Empreendedor para o projeto de capacitação.

Na visão da Secretaria de Indústria e Comércio, o ponto forte do projeto é o estímulo à cooperação entre empresários e à formação de parcerias. Já os pontos fracos seriam a falta de conscientização da classe, o medo de crescer que muitas empresas têm em razão do seu porte reduzido e a percepção dos empresários de que o abastecimento do mercado local e regional já é suficiente para a sobrevivência das empresas (o que inibe iniciativas a longo prazo como a busca de outros mercados). A exemplo do que ocorre com os projetos para as atividades agropecuárias, o apoio centra-se em atividades que beneficiam empresas já consolidadas. Apesar da Secretaria de Indústria e Comércio ter declarado que o seu principal objetivo ao definir projetos de apoio é trazer mais empresas para a formalidade e, assim, contribuir para a geração de emprego e renda, na prática a participação das empresas beneficiadas nos projetos se dá por intermédio dos sindicatos, o que significa que os projetos beneficiam principalmente as empresas de maior adesão institucional. Dessa forma, os diversos programas municipais de apoio às atividades da CPL não garantem uma resposta aos principais desafios locais, a saber: a retomada do desenvolvimento econômico e a integração entre empresas e instituições de ensino e pesquisa locais.

Os meios de ação e a capacidade financeira e administrativa do Município

A constituição brasileira de 1988 é normalmente considerada o marco da nova autonomia administrativa e financeira dos municípios brasileiros. Com sua promulgação, os municípios foram dotados de competência legislativa e poder de suplementação da legislação federal e estadual sobre as questões de interesse local. No plano financeiro, a nova constituição elevou o montante das transferências obrigatórias de origem federal e estadual e atribuiu aos municípios autonomia para a fixação das alíquotas dos impostos de sua competência e para a criação de taxas e contribuições (Santos, 2003).

A ampliação das transferências federais e estaduais constituiu um importante fator de fortalecimento das finanças municipais. Esse aumento da receita não significa obrigatoriamente, entretanto, um aumento de sua autonomia financeira. A descentralização dos recursos tributários – aumento do montante das transferências estaduais e federais – é normalmente acompanhada de uma descentralização de atribuições e funções, que exige uma elevação das despesas municipais.

A mais efetiva contribuição da nova constituição à autonomia financeira dos municípios foi criar condições para que estes tornassem suas finanças mais independentes das transferências, dando-lhes a possibilidade de elevar suas receitas próprias. Todavia, ao fazê-lo, a nova constituição condicionou a conquista da autonomia financeira dos municípios à evolução das economias locais. Isso porque a possibilidade de ampliação da arrecadação própria dos municípios passa a depender, em escala crescente, de sua evolução demográfica e econômica está ligada à produção de novos recursos e à ampliação do excedente econômico produzido no Município. Ou seja, na verdade, o ganho de autonomia financeira potencial outorgado pela nova constituição aos municípios torna-se real à medida que a economia local se desenvolve.

No estado do Rio de Janeiro, a evolução recente das finanças municipais aponta para a melhoria destas, mas não mostra uma tendência ao aumento do seu grau de independência.

As receitas correntes do conjunto dos municípios fluminenses cresceram 135% entre 1995 e 2000. Os municípios localizados no interior do Estado foram os que mais se beneficiaram dessa elevação das receitas, uma vez que sua arrecadação cresceu a taxas superiores à média estadual (173%). A elevação das despesas municipais cresceu menos do que a arrecadação: 89% em média, para os municípios do Estado, e 140%, para os do interior.

Uma importante consequência da melhoria das finanças municipais – principalmente no interior do Estado – foi a maior liberação de recursos para gastos com investimento. Estes passaram, entre 1995 e 1999, de 73,9% das despesas de capital para 88,9%.¹ No período analisado, os municípios do interior do Estado são os que mais investiram.

Essa importante elevação das receitas e investimentos municipais não foi acompanhada, entretanto, pelo crescimento da autonomia financeira dos municípios fluminenses. Esta, ao contrário, diminuiu no período. A explicação reside na forma modesta com que a arrecadação própria municipal contribuiu para o crescimento da receita, o que acarretou um aumento da dependência das finanças municipais às transferências estaduais e federais. Estas, que representavam, em 1995, menos de metade (44,8%) das receitas correntes dos municípios do Estado, atingem, em 2000, o valor de 56,8%.

Como era esperado, em virtude da elevada concentração metropolitana da população e da atividade econômica que caracteriza o Estado, os municípios do interior apresentam maior grau de dependência das transferências federais e estaduais do que os municípios metropolitanos. Nos municípios interioranos, as transferências representavam, em 2000, 68,7%

das receitas. Para a média dos municípios do Estado², essa proporção era de apenas 56,8%.

A evolução das finanças municipais de Campos dos Goytacazes apresenta algumas importantes especificidades, quando comparada à dos demais municípios do interior do Estado. Campos pertence ao grupo de municípios fluminenses cuja arrecadação cresceu abaixo da média estadual. A receita municipal elevou-se em apenas 129%, no período de 1995-2000, enquanto esse valor atingiu 173% para a média dos municípios do interior do Estado e 135% para a média do Estado.

Campos situa-se, também, entre os municípios que possuem menor autonomia em suas finanças municipais. As transferências de recursos estaduais e federais representavam, em 2000, 87,3% das receitas correntes do Município (contra 56% na média do Estado e 68,7% em média para os municípios do interior). São resultados pouco auspiciosos, embora coerentes com as tendências da evolução demográfica e econômica recente do Município.

Apesar desses resultados, o Município apresenta uma situação financeira extremamente favorável. A explicação reside no fato de que o município percebe um tipo especial de transferência de recursos: o pagamento de *royalties* referentes à exploração de petróleo na plataforma submarina da Baía de Campos não computado nos dados acima.

Essas transferências, que podiam ser consideradas, até 1998, uma pequena complementação ao orçamento municipal, elevaram-se consideravelmente após essa data e passaram a influenciar decisivamente as finanças municipais. As transferências relativas à exploração de petróleo representavam 5,3% da receita municipal em 1995 e 7,9% em 1998. Nos últimos anos, elas superaram a arrecadação municipal tradicional, ocasionando a duplicação da receita corrente do Município.

As transferências provenientes da exploração de petróleo alteraram radicalmente a situação das finanças do município de Campos. As receitas correntes viram seus valores quase quadruplicar entre 1995 e 2000 (Pacheco, 2003). Essa evolução permitiu, ao mesmo tempo, uma importante elevação das despesas correntes – 257% no período –, uma maior disponibilidade de recursos para despesas de capital e, sobretudo, para a realização de investimentos. As despesas correntes, que representavam, em 1998, 91,3% das despesas municipais, passam a representar, em 2000, apenas 64,3%. Os investimentos – principal componente das despesas de capital – cresceram na proporção inversa.

Campos passa a situar-se, assim, entre os municípios com maior grau de autonomia financeira no Estado, na medida em que apenas 33,6% de suas receitas provêm de transferências tributárias tradicionais. Essa evo-

lução coloca a cidade numa situação privilegiada, quando comparada à maioria dos municípios do Estado, interioranos ou metropolitanos.

Dispondo de autonomia financeira e menor restrição de recursos, esses municípios passam a possuir condições de ação efetiva no plano do apoio ao desenvolvimento local e regional. Porém, apesar das mudanças legais que dotaram as administrações municipais de um maior grau de autonomia administrativa e financeira, a maioria dos municípios fluminenses, em particular os situados no interior do Estado, permanecem, como vimos, dependentes das transferências de recursos estaduais e federais.

Essa dependência vem se acentuando nos anos recentes e mostra as dificuldades que os municípios enfrentam para ampliar a arrecadação de recursos próprios. A nova constituição deu aos municípios atribuições legais que permitem ampliar sua autonomia financeira. A passagem dessa autonomia potencial para uma efetiva autonomia financeira depende, no entanto, em grande medida, da evolução da economia local, pois é o crescimento das atividades econômicas locais que propicia a possibilidade de elevação da arrecadação municipal.

Visões da trajetória econômica local

Vocações claras e compartilhadas

As entrevistas às lideranças locais revelaram que as vocações identificadas na pesquisa – agropecuária, alimentos, cerâmica, construção civil, confecções e móveis – eram percebidas como as atividades mais importantes para o desenvolvimento econômico local. Essas atividades foram também identificadas por Britto (2004) no seu estudo sobre as aglomerações produtivas do estado do Rio de Janeiro. Entretanto, poucas lideranças estavam atentas ao rápido desenvolvimento das instituições de ensino superior, que pode vir a se tornar um elemento importante para o desenvolvimento local, caso haja uma orientação das atividades de pesquisa locais ao desenvolvimento tecnológico das empresas.

As entrevistas com os formuladores de projetos de apoio deixaram claro que estes projetos têm sido definidos, na maior parte dos casos, com base em percepções das instituições sobre os problemas locais, que nem sempre se coadunam com as necessidades das empresas. Além disso, os projetos de apoio concentram sua análise nos fatores favoráveis ao empreendimento e dão pouco destaque – pelo menos explicitamente – aos obstáculos que deverão ser enfrentados. As vantagens naturais e locacionais são enfatizadas na definição dos projetos de desenvolvimento, e muitas vezes as lideranças não consideram todas as potencialidades de atração da região e de competitividade das empresas locais.

Integração e mobilização das forças locais

Em Campos, observou-se que a capacidade de mobilização das forças locais varia bastante de acordo com o setor e que, no caso das atividades industriais, a efetiva implementação de projetos de apoio às empresas depende da capacidade de articulação das lideranças empresariais mediante relações entre sindicatos e instituições de apoio. A adesão das empresas aos projetos de apoio, no caso tanto das atividades agropecuárias quanto atividades industriais, depende da percepção daquelas sobre os benefícios obtidos. Muitas empresas deixam de ser apoiadas não por falta de informação, mais por considerarem os projetos burocráticos e pouco efetivos.

O Poder Público local e os outros poderes

Relações intermunicipais e política regional

Muitos municípios do interior do estado do Rio de Janeiro (e também, em menor número, da região metropolitana) permanecem presos a um mecanismo cumulativo de dependência: sua fragilidade financeira dificulta o desenvolvimento de ações municipais de apoio e fomento ao desenvolvimento local, e a fraqueza do desenvolvimento local perpetua a fragilidade financeira municipal. Essas localidades tornam-se, assim, duplamente dependentes no plano financeiro: suas receitas dependem crescentemente das transferências de tributos estaduais e federais e seus projetos de desenvolvimento dependem essencialmente de políticas e recursos de origem igualmente federal e estadual.

Campos e os demais municípios que recebem importantes recursos de *royalties* do petróleo desfrutam de uma posição extremamente favorável no cenário estadual. Eles dispõem, embora transitoriamente, de recursos e de um elevado grau de autonomia financeira, antes mesmo de terem equacionado os problemas de seu desenvolvimento econômico. Encontram-se, assim, numa situação extremamente favorável para financiar e desenvolver ações de fomento e apoio a suas atividades econômicas. É para esses municípios que se desloca, hoje, a atenção dos que se preocupam com o desenvolvimento econômico do Estado e a redução de suas desigualdades espaciais.

Relações com o governo federal e suas agências

Apesar do movimento em direção a uma descentralização administrativa e a uma maior autonomia financeira dos municípios, as principais políticas e ações que afetam (positiva e negativamente) o desenvolvimento local no Brasil não foram descentralizadas. As políticas monetária, cambial, industrial, tecnológica, de exportação, de desenvolvimento urbano, permane-

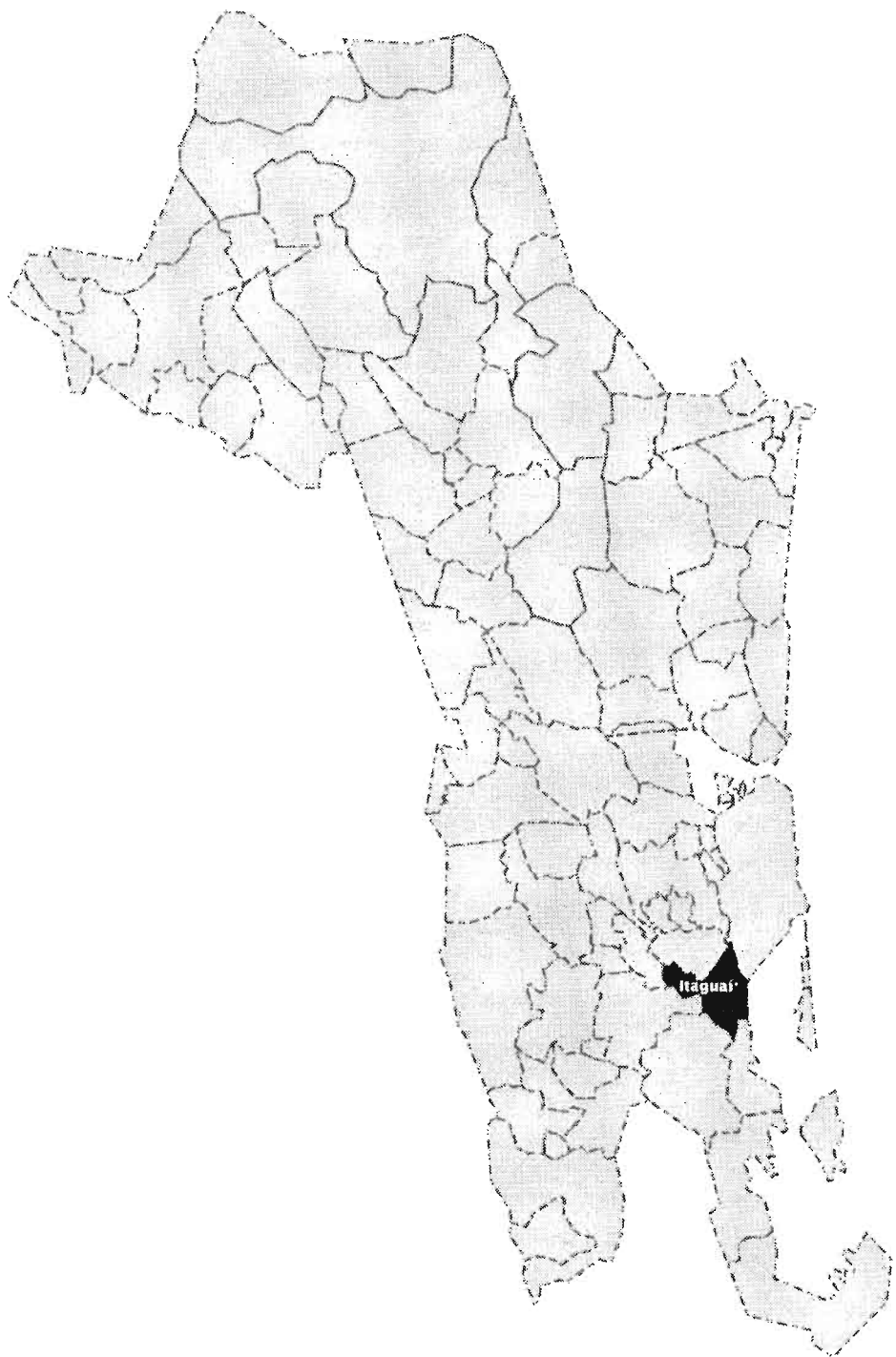
cem no âmbito do governo federal. As instâncias estaduais também exercem um importante impacto sobre o desenvolvimento, em particular por sua influência sobre a provisão pública de infra-estrutura básica e social e a atração de investimentos por meio de isenções fiscais. Entrevistas com as lideranças locais revelaram que a indústria de Campos várias vezes sofreu com a concorrência de empresas localizadas no estado do Espírito Santo, que tem uma política agressiva de concessão de benefícios fiscais às empresas. Muitas vezes, também, as questões do desenvolvimento local são determinadas por evoluções de cunho regional, solicitando articulações intermunicipais para poderem ocorrer.

Assim, se, por um lado, aumentam as possibilidades de intervenção e mesmo de ação autônoma dos municípios, o desenvolvimento local permanece exigindo articulações interinstitucionais, em particular entre as diferentes esferas do Poder Público. Embora essa articulação tenha ocorrido em alguns casos, em Campos, (quando, por exemplo, instituições nacionais como o Sebrae e Senai se envolveram em projetos da prefeitura), ela é pouco sistemática e condicionada a necessidades isoladas, quando deveria ser uma diretriz básica dos projetos de apoio ao desenvolvimento local.

Notas

1. Os valores são ainda maiores para o ano de 2000 – 91,7% – mas são influenciados por um comportamento atípico do investimento nos municípios da região metropolitana, que elevam a participação média dos investimentos nas despesas de capital de 41% para 85% para todos os municípios do Estado. Segundo Santos (2003), esse resultado corresponderia às peculiaridades de um ano eleitoral.

2. A dependência dos municípios da região metropolitana do estado às transferências elevou-se, entretanto, significativamente entre 1995 e 2000.



Itaguaí: o dinamismo do porto nacional com ou sem desenvolvimento local

*Leonardo Muls
Mathieu Bécue
Luiz Martins de Melo*

O município de Itaguaí, situado na RMRJ e estendendo-se pelo litoral sul do Estado, é o primeiro Município depois do Rio de Janeiro para quem sai desta cidade em direção a São Paulo, pela BR-101 (Rio-Santos). Depois de Itaguaí, dentro do estado do Rio de Janeiro, o viajante passa ainda pelos municípios de Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty.

A rota Paraty-Itaguaí foi bastante utilizada em todo o século XVIII, tanto pelos contrabandistas de ouro da coroa portuguesa, como pelos representantes da metrópole, que tentavam impor a lei colonial na exportação dessa riqueza mineral para Portugal. No longo percurso desse escoamento, desde as minas de Ouro Preto, Itaguaí era, depois de Paraty, um entreposto importante para a chegada do ouro até a cidade do Rio de Janeiro, de onde era embarcado.

O ouro era transportado por via terrestre no lombo de burros de Ouro Preto até Paraty, onde havia uma primeira fiscalização e entreposto da coroa, e daí continuava seguindo por terra até a aldeia de Itaguaí.¹ Como a terra era inóspita e o trajeto de Itaguaí ao Rio de Janeiro ainda poderia ser cheio de sobressaltos, a corte preferia fazer embarcar por via marítima, de Itaguaí para o Rio de Janeiro, o resto do ouro que já tivesse transcorrido o longo caminho desde as minas gerais.

A partir de Itaguaí, duas rotas fluviais se abriam. Uma pelo canal de São Francisco (aberto pelos jesuítas já no século XVII e que chegava às intermediações da região Central do Rio de Janeiro) e outra pela própria Baía de Sepetiba, bastando para isto contornar a costa oeste-sul da cidade do Rio de Janeiro para adentrar na sua Baía de Guanabara. No entanto, esta última alternativa era freqüentemente preterida pelas embarcações oficiais, em virtude da sua grande vulnerabilidade aos ataques de piratas

e corsários que rondavam aquelas águas. Portanto, segundo julgamento da Coroa, subir com o ouro pelo Canal de São Francisco parecia ser o caminho mais seguro para fazê-lo chegar às casas de custódia estabelecidas no Rio de Janeiro.

Desta forma, pode-se daí deduzir que, durante o ciclo do ouro, a aldeia de Itaguaí foi marcada pela sua caracterização como um entreposto, um “não-lugar” entre Paraty e o Rio de Janeiro. Servia tanto para as ações de bandidos e contrabandistas como para o acirramento da fiscalização por parte da coroa portuguesa e de seus representantes no Brasil, o que acentuava as tensões sociais nesta região, ainda pouco ocupada pelas forças oficiais.

O desempenho de Itaguaí e sua problemática de desenvolvimento

Com o declínio do ciclo da mineração e o início do ciclo cafeeiro, Itaguaí continua fazendo parte do cenário econômico, desta vez já no Império. Mais uma vez, por sua localização privilegiada, o município de Itaguaí se coloca como porta de entrada para o Vale da Paraíba, seguramente a região mais próspera durante essa fase. Cercada por fazendas e vales e com privilegiadas condições de uso do solo para plantações agrícolas, o entorno de Itaguaí se apresenta, ao mesmo tempo, não só como uma região onde aparecem as primeiras plantações de café (indo em direção ao Vale do Paraíba), mas também como um importante centro de abastecimento para a capital do Império. Itaguaí começa a assumir a sua vocação agrícola com amplas vantagens na produção e na distribuição de víveres para a cidade do Rio de Janeiro.

Essa vocação agrícola seria posteriormente reconhecida por Getúlio Vargas, que na década de 1930 promove uma reforma agrária na região com um duplo objetivo: ocupar a área com famílias que ele julgava excedentes na capital e ampliar a produção de gêneros alimentícios para abastecer o Rio de Janeiro. Também data dessa época uma forte imigração de colônias estrangeiras (principalmente japoneses), que vieram reforçar a mão-de-obra local para o cultivo de várias culturas. A estes também foi fornecido um pedaço de terra.

A mesma vocação agrícola permaneceria ao longo de quase todo o século XX, não fosse uma mudança de rota ou o esgotamento natural de um modelo de produção que se fez notar principalmente a partir dos anos de 1980, a que se acrescentam alguns fatos históricos que vieram marcar o destino da região. O esgotamento desse modelo produtivo, ou a mudança na caracterização produtiva da economia de Itaguaí e em sua inserção no mercado regional, já começa a se caracterizar nos anos de 1980, mas ganha

contornos institucionais e um maior grau de formalização a partir de algumas políticas públicas que se forjam, nos anos de 1990, no nível nacional.

Nos anos 1990, começa-se a se falar no “custo Brasil” como um dos principais fatores responsáveis pela década perdida. Este é, ao menos, o discurso do empresariado nacional. Sabidamente, a estrutura portuária é, neste discurso, parte importante e um dos principais responsáveis pelo chamado custo Brasil. Em 1994, no início do governo Fernando Henrique Cardoso, inicia-se um programa de ação para o desenvolvimento da região Sudeste que, guardadas as devidas proporções e feitas as ressalvas da contextualização histórica, deveria ter a mesma ordem de grandeza do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. Tal programa estava contido nos planos *Avança Brasil* e *Brasil em Ação*.

Forma-se então o *Conselho Coordenador das Ações Federais no Rio de Janeiro*,² um organismo paraestatal, cuja atuação ocorreria em paralelo às ações ministeriais, mas integradas à estas, diretamente ligado ao gabinete do residente. Tal conselho procura ter uma ação, ao mesmo tempo, horizontal – integrando as ações dos vários ministérios envolvidos – e vertical, por meio da mobilização das três esferas de poder (federal, estadual e municipal). Esse programa, no que se referia ao estado do Rio de Janeiro, estaria ancorado em cinco projetos específicos: a expansão do Porto de Sepetiba, a estruturação da Baía de Campos, o desenvolvimento das telecomunicações, a instalação dos Jogos Olímpicos de 2004 (projeto este adiado para 2012) e a política de segurança pública para o Estado.

O primeiro projeto, a expansão do Porto de Sepetiba, localizado no município de Itaguaí, recupera o nosso sítio enquanto objeto de decisões que estavam sendo conduzidas nos planos federal e estadual. Essa expansão era vista como uma alternativa à utilização dos portos do Rio de Janeiro e de Santos, ambos, segundo declarações de autoridades competentes, já saturados e incapazes de expandir sua capacidade para além da utilização atual. O Porto de Sepetiba, com vantagens técnicas que o igualam aos portos mais competitivos do mundo, firmar-se-ia naturalmente como a melhor alternativa para o comércio exterior da região Sudeste.

Estrutura e evolução do PIB local

No ano de 2001, aproximadamente 75% da renda de Itaguaí provinha dos setores prestação de serviços³ (32%), transportes e telecomunicações (25%) e aluguéis (17%). O comércio aparecia em quarto lugar, com 10% de participação na renda do Município, e a construção civil em quinto, com pouco mais de 5% do PIB de Itaguaí. À indústria cabia a desoladora posição de sexto setor de atividade econômica, com pouco mais de 3% de participação na economia local. Restou, pois, ao tradicional setor indus-

trial, apenas um papel secundário no conjunto da economia local, que parece viver um surto de terciarização bem mais acentuado (ao menos em termos relativos) do que aquele vivido tanto pela RMRJ (excluído o município do Rio de Janeiro), quanto pelo interior do estado fluminense.

Considerando o ano de 2000,⁴ os mesmos três setores (prestação de serviços, alugueis e transportes e telecomunicações), que representavam, juntos, mais de 70% da renda de Itaguaí, participaram, para o conjunto da RMRJ, com pouco menos do que 54%. De fato, se considerarmos apenas o setor de prestação de serviços em Itaguaí, a sua contribuição representava mais do que o dobro de sua contribuição na RMRJ, enquanto o setor de transportes e telecomunicações apresentava uma participação relativa de aproximadamente 8% acima daquela observada para a média da RMRJ. Por outro lado, a fraca representatividade da indústria na economia de Itaguaí pode ser ilustrada pelo fato de que sua participação relativa no PIB local era, em 2000, cerca de quatro vezes menor do que a participação desse mesmo setor no PIB da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (o peso da indústria na RMRJ era de 15% no ano de 2000).

O PIB real de Itaguaí sofreu uma retração, entre 1994 e 2000, de 26%. Se considerarmos os anos de 1995 e 2000, essa retração é ainda mais forte: 34%. A partir de 1997, a economia de Itaguaí inicia um esboço de recuperação, mas os anos de 1999 e 2000 são particularmente ruins: quedas respectivas de 29% e 1% no PIB real. Essa evolução negativa contraria a tendência observada no interior do estado do Rio de Janeiro, que teve um crescimento, para o mesmo período e em termos reais, de 28%.

Os impactos dessa ausência de dinamismo se fazem sentir ainda mais fortes se considerarmos que tal contexto de retração econômica aconteceu num momento de forte pressão demográfica. Atingindo a marca de quase 85 mil habitantes em 2001, a população de Itaguaí aumentou em mais de 25% entre 1994 e 2001, contra um aumento de 9% no estado do Rio de Janeiro.

Um dos fatores que podem explicar tal evolução da dinâmica demográfica do Município resulta do grande afluxo de não residentes que se deu em seguida ao anúncio de importantes projetos industriais para a região, cuja concretização não foi realizada: o projeto para a criação de uma ZPE, o projeto para a construção de um Pólo Petroquímico do estado do Rio de Janeiro, o projeto para a construção de uma nova unidade de produção da CSN, sem esquecer o próprio projeto de construção do complexo industrial do Porto de Sepetiba. Concomitantemente ao anúncio desses vários projetos, a expansão da Zona Oeste do Rio de Janeiro a partir dos anos de 1970, inclusive com projetos de implantação de vários distritos industriais nessa região (Queimados, Campo Grande, Santa Cruz), também

foi um fator que contribuiu para a ocupação, por vezes desordenada, do município de Itaguaí.

Mas esse afluxo populacional não encontrou respaldo no crescimento econômico de Itaguaí. Todos esses projetos industriais anunciados cederam, um a um, à falta de perspectiva de crescimento da economia brasileira e ao esvaziamento econômico da região Centro-sul Fluminense.

Nessas condições, explica-se a queda gradativa do PIB *per capita* de Itaguaí na segunda metade da década de 1990. Se em 1994 esse indicador para o município de Itaguaí era ligeiramente superior ao do estado do Rio de Janeiro, em 2000 ele cai a pouco mais da metade do PIB *per capita* do Estado. Passando de R\$ 3.600,00 a R\$ 5.840,00 (em valores correntes), o PIB *per capita* de Itaguaí teve uma queda de aproximadamente 40% em termos reais entre 1994 e 2000.

As dificuldades colocadas para a população de Itaguaí em encontrar emprego cresceram. A relação entre o número de trabalhadores no setor formal de Itaguaí e sua população entre 15 e 64 anos deteriorou-se significativamente: essa proporção passou de 32%, no início dos anos de 1990, para 20% em 2000 (para o conjunto da economia fluminense esse indicador é de 28%).

Essa situação reforça a hipótese de uma taxa de desemprego crescente e a necessidade de essa população ir buscar emprego em outros sítios, principalmente na periferia do Rio de Janeiro ou em outros municípios de sua região metropolitana. Com isso, o estigma de cidade dormitório passa a atormentar, com mais força ainda do que nas décadas de 1970 e de 1980, o município de Itaguaí.⁵

De fato, no período indicado (anos de 1990), pode-se verificar uma transformação da base produtiva da economia do município. A conjunção, em 1998, da mudança de uma grande distribuidora de bebidas para toda a região da Baixada Fluminense (cujo centro de distribuição era em Itaguaí), do fechamento da Companhia Mercantil e Industrial de Ingá e do fim das obras de expansão do Porto de Sepetiba constituiu-se num dos principais fatores explicativos da contração econômica por que passou o Município nestes últimos anos:

- O comércio por atacado, que em 1996 se constituía num dos principais pilares da atividade econômica local, teve sua produção reduzida em quase 74% até o ano de 2000.
- O valor agregado pelo setor da construção civil, que era o terceiro setor mais importante em 1996, reduziu-se à metade entre esse ano e 2000.
- No mesmo período, a produção da indústria caiu em mais de 40%. Essa evolução por setores de atividade econômica pode ser melhor

entendida se analisarmos a transformação da base produtiva de Itaguaí ocorrida no período. Os pilares da atividade econômica no Município parecem ter sido transformados ao longo desses quatro anos. Nesse sentido, dentre os três principais pólos de atividade econômica em 1996 (comércio atacadista, prestação de serviços e construção), apenas o setor de prestação de serviços parece ter consolidado a sua posição nos quatro anos subsequentes, enquanto o setor de transportes e telecomunicações apresentou uma evolução significativa. Esse quadro de forte terciarização da economia de Itaguaí contrasta com o interior do estado fluminense, onde a indústria manteve a sua participação relativa.

De uma maneira mais geral, pode-se postular uma terciarização da economia de Itaguaí nos últimos anos da década de 1990: enquanto os setores da construção e da indústria foram pouco a pouco passando a segundo plano, alguns setores do terciário cresceram fortemente, sendo puxados, principalmente, pelo setor de transporte e telecomunicações, cujo peso na economia local mais do que dobrou. Mas esse crescimento relativo do setor de serviços não foi suficiente para compensar a queda verificada no setor secundário.⁶

Entretanto, apesar do fraco desempenho da indústria no município de Itaguaí entre 1996 e 2000, um aspecto interessante pode ser destacado de seu conjunto. Enquanto esse setor sofria uma retração durante os cinco anos que nos servem de referência, a indústria extrativa da cidade surpreende não apenas pelo seu crescimento, mas pela proporção que ela passa a representar no conjunto da indústria desse Município. Feita uma estimação do valor adicionado da indústria extrativa em 1996 (com base em dados do CIDE-1997), chegamos a uma taxa de crescimento dessa indústria em Itaguaí (também estimada) de quase 50% entre 1996 e 2000. A indústria extrativa (fora extração de petróleo) representava 50% da produção total da indústria do Município no ano de 2000.

Se essa tendência de terciarização da economia não é um fenômeno exclusivo do município de Itaguaí – e certamente não o é – convém notar que, de uma maneira geral, o crescimento desse setor foi uma das únicas fontes de crescimento dessa economia entre 1996 e 2000 (a outra foi o comércio varejista). Por outro lado, podemos observar que na RMRJ outros setores de atividade também mostraram uma evolução positiva, notadamente os setores do comércio e da indústria. Assim, o forte recuo da indústria, da construção e do comércio atacadista em Itaguaí nos últimos anos da década de 1990 reforça o caráter dinâmico do setor terciário na economia local.

O desenvolvimento do Porto de Sepetiba coincide, portanto, com a queda relativa dos principais setores de atividade econômica de Itaguaí há

sete, oito anos, fazendo com que, desde 2000, as atividades do setor terciário se imponham como principal motor da economia do Município.

Os estabelecimentos e o emprego

Em contraste com o dinamismo aparentemente frágil da economia de Itaguaí nos anos recentes, o número de estabelecimentos e o volume de emprego dessa economia não tiveram um desempenho tão acintosamente negativo. Por vezes, essa evolução foi até positiva. Apesar de a pesquisa de campo ter revelado a necessidade de ler os dados sobre o número de estabelecimentos e o volume de emprego com uma certa cautela, as taxas de crescimento dessas duas variáveis entre os anos de 1994 e 2001 foi de, respectivamente, 35,5% e 18,6%.

Enquanto as MPes predominam no quesito número de estabelecimentos, com 97% do total de estabelecimentos formais do Município, são as grandes unidades que sustentam a maior parte da oferta de emprego, mobilizando em torno de 52% do emprego local. Uma observação interessante refere-se ao fato de que, durante o período observado, as médias empresas diminuíram sua participação no número de estabelecimentos e no volume total de emprego.

O peso relativo dos setores no total dos estabelecimentos e no total do emprego da economia formal de Itaguaí é desigual. De uma maneira geral, podemos dizer que a maioria dos setores viu crescer o seu número de empresas entre 1994 e 2001 (exceto a indústria extrativa), enquanto a evolução no número de empregados no seio dos diferentes setores de atividade foi mais aleatória.

Entre 1994 e 2001, os setores de serviços (incluindo alojamento e alimentação) e comércio tiveram uma forte evolução, enquanto o setor de transporte apresentou uma elevação considerável em seu número de empresas, mas estabilidade no nível de emprego, e a indústria extrativa apresentou um aumento no volume de emprego, com queda no número de empresas. Todos os demais setores apresentaram uma evolução negativa no volume de emprego, mesmo não tendo sofrido baixas no que se refere ao número de estabelecimentos.

De uma maneira geral, há uma forte concentração do número de estabelecimentos e do volume de emprego em torno do setor de comércio (52% dos estabelecimentos e 24% do emprego total em 2001) e da prestação de serviços (41,6% do volume total de emprego no mesmo ano), ambos tendo apresentado um forte e constante aumento em suas participações relativas entre 1994 e 2001. Todavia, de modo mais específico, não é possível caracterizar, para o município de Itaguaí, nenhum pólo produtivo que se apresente como dominante, uma vez que sua econo-

mia se caracteriza por uma base setorial relativamente diversificada e sem grandes especializações.

Dentro dessa perspectiva e lembrando que estamos considerando apenas os dados de número de empresas e volume de emprego, o setor industrial (transformação e extrativa) continua a ter um papel importante, com não menos de 11% do número de estabelecimentos e do volume de emprego. Essas participações o colocam, para o ano de 2001, entre o segundo e o terceiro setor mais importante do Município. Apesar de ter perdido quase a metade de seus efetivos entre 1994 e 2001, o número de estabelecimentos no setor da indústria de transformação aumentou em 13,1% no mesmo período.

O setor de transportes, apesar de sua fraca participação no número total de estabelecimentos (3,6% em 2001), constitui-se no terceiro maior setor empregador, com quase 12% do emprego local. Experimentando uma progressão conjunta do número de estabelecimentos e do volume de emprego, esse setor foi recentemente impulsionado pelo desenvolvimento das atividades auxiliares ao transporte aquaviário, cujo número de empregados mais do que dobrou entre 1994 e 2001. O desenvolvimento recente do Porto de Sepetiba tem responsabilidade nesse acréscimo do emprego no setor, pois, mesmo o número de operadores portuários sendo ainda restrito, tais unidades empregam grande volume de pessoas.

O setor da construção civil parece ter passado por uma situação paradoxal. Enquanto o volume de emprego reduziu-se 7,6% no período em análise, o número de empresas quase dobrou no mesmo período, levando-nos à conclusão de que houve uma redução drástica no tamanho médio dos estabelecimentos. Essa provável expansão do setor refletiria uma outra, em proporções semelhantes, do comércio varejista de material de construção, cuja proliferação na cidade salta aos olhos. Em 2001, o setor da construção representava pouco mais de 5% do total de estabelecimentos e também do volume total de empregos no município de Itaguaí.

Apenas quatro setores tiveram uma evolução positiva tanto do número de estabelecimentos, quanto do volume de emprego. Aparecem, aqui, aqueles setores que tiveram um melhor desempenho do ponto de vista da evolução do PIB: transportes, serviços e os setores mais tradicionais do comércio varejista e alojamento e alimentação.

O peso do setor de serviços no emprego total cresceu consideravelmente entre 1994 e 2001, colocando-o na posição de maior empregador no Município: ao empregar pouco mais de cinco mil pessoas em 2001, concentrava quase 42% da mão-de-obra formal de Itaguaí. Ao mesmo tempo, o número de empresas desse setor apresentou a mesma tendência de alta. Essa constatação vai ao encontro de nossa hipótese de uma terciarização da economia local.

Contrariando a tendência observada no setor de prestação de serviços, o total da indústria sofreu uma importante retração entre os anos de 1994 e 2001 (em termos do número de estabelecimentos e do número de empregados). Neste último ano, ela se caracteriza como o terceiro setor mais importante no município de Itaguaí, com 10,8% do total dos estabelecimentos e 10,6% do emprego local. No entanto, apesar de ainda ser responsável por 10% do emprego formal de Itaguaí, a indústria de transformação (excluída a extração) teve uma queda, entre 1994 e 2001, de mais de 50% do total de sua mão-de-obra, o que é mais um indicio da forte recessão verificada neste setor nos últimos anos da década de 1990. A indústria de extração constituiu-se numa exceção, pois teve um acréscimo na ordem de 6,7% em seu número de empregados entre 1994 e 2001.

Os setores da construção civil, transporte, armazenagem, comunicações e de alojamento e alimentação podem ser considerados como setores intermediários, com o seu peso variando entre 3% e 12% do total de empregados e do total de estabelecimentos em 2001. Apesar de podermos encontrar em alguns desses setores uma das maiores taxas de crescimento entre 1994 e 2001 no que se refere ao número de empresas, o seu volume de emprego não apresentou variação significativa. Embora o número de empresas de transporte tenha dobrado entre 1994 e 2001 e o de construção ter quase dobrado no mesmo período, o total de empregos oferecidos por esses dois setores teve uma queda pouco significativa.

Outros dados locais

Entre 1995 e 2001, as receitas correntes do município de Itaguaí foram multiplicadas por três, chegando a mais de R\$57 milhões neste último ano. Dessas receitas, aproximadamente 80% correspondem a transferências provenientes da União e do estado do Rio de Janeiro. Essas transferências tiveram um papel determinante na triplicação das receitas correntes do Município, uma vez que a sua soma também triplicou entre 1995 e 2001, ao passo que as receitas tributárias locais aumentaram apenas 60% durante o período. Resulta daí que as finanças do município de Itaguaí são amplamente dependentes das receitas provenientes de transferências externas.

Em 1995, as receitas tributárias internas representavam 66% das transferências externas, proporção esta que cai para 28% em 2001. A título de comparação, essa proporção representa, em média para o conjunto dos municípios do estado do Rio, algo em torno de 50%.

Entretanto, na contramão dessa tendência de uma progressiva dependência das finanças do Município em relação às transferências externas, o montante arrecadado de ISS como proporção das receitas tributárias aumentou consideravelmente, certamente por causa da maior intensidade

das atividades portuárias a partir de 1998. Assim, a arrecadação de ISS, que representava 30% da arrecadação tributária em 1995, passa para 57% em 2001, atingindo a cifra de R\$7,3 milhões. Mais uma vez, se compararmos com a média do conjunto dos municípios do estado do Rio de Janeiro, em que essa proporção é da ordem de 48%, esse indicador nos atesta a importância do crescimento das atividades portuárias para a economia do município de Itaguaí.

Em 2001, as despesas relativas às operações e ao funcionamento da administração pública local concentraram não menos do que 94% das despesas totais do município, proporção bastante elevada, se considerarmos que a média do Estado é de 88%. Dessas despesas correntes, 53% foram destinadas às despesas de pessoal, cujo volume dobrou entre 1996 e 2000.

Nesse contexto em que uma forte parcela do orçamento público é destinada ao pagamento de pessoal, fica difícil imaginar de que maneira o Município poderia se concentrar em esforços de planejamento e arcar com investimentos públicos ou obras de infra-estrutura. O gasto com obras públicas representou, em 2001, a módica proporção de 6% do total das despesas correntes do Município, contra uma média de 10% para o conjunto dos municípios do estado do Rio de Janeiro. Uma vez que nos últimos anos o orçamento público do Município não deixou de se tornar mais robusto, os montantes destinados às despesas de investimento passaram a representar uma proporção cada vez menor desse orçamento. Essa fraca participação relativa dos investimentos se inicia, no período recente, em 1999, demarcando-se nitidamente do período anterior e principalmente do ano de 1995, quando as despesas de investimento alcançaram a elevada proporção de 14% das despesas correntes municipais.

Entre 1995 e 2001, podemos verificar uma profunda modificação na estrutura das despesas públicas locais. A educação passa a se beneficiar de uma crescente atenção por parte das autoridades públicas locais. A rubrica educação e cultura chegou a abocanhar 31,2% das despesas correntes municipais em 2001, apresentando uma evolução de mais de 300% no período compreendido entre 1995 e 2001.

Com uma certa defasagem em relação à educação, o peso das despesas administrativas aparece com mais força nos anos mais recentes, ao passo que a saúde continua representando um dos eixos centrais das despesas correntes municipais. Dessa forma, educação, despesas de pessoal e saúde parecem se constituir na principal "política distributiva" promovida pelas autoridades públicas municipais, representando, juntos, 80% do orçamento municipal em 2001.

Evidentemente que essa concentração orçamentária em três pólos de despesas públicas teve a sua contrapartida. Os itens habitação e urbanis-

mo e transporte foram as principais vítimas da estratégia seguida, nos anos recentes, pelo Município, e conseqüentemente foram relegados à margem do orçamento público municipal. Habitação e urbanismo e transporte representaram, em 2001, respectivamente 4,4% e 2,4% do total das despesas públicas do Município. Os valores destinados a esses itens reduziram-se, entre 1995 e 2001, respectivamente em 44% e 58%.

Essa política é particularmente nefasta, se considerarmos que o forte aumento da população verificado nos últimos 20 anos em Itaguaí exerceu um forte apelo justamente sobre as estruturas habitacionais, de urbanização e também sobre o transporte, que são visivelmente as áreas que mais sofrem da carência de recursos e investimentos públicos (mas essa situação está longe de ser uma exclusividade de Itaguaí). Além dessa razão social, mas também com implicações sobre ela, o mero desenvolvimento das atividades econômicas ligadas à recente expansão do porto mereceria que se desse maior destaque à infra-estrutura urbanística e de transportes na região, o que talvez não aconteça pelo fato de as autoridades locais pensarem serem estas de responsabilidade de seus colegas situados nas esferas dos poderes estadual e federal.

Os desafios locais

Como nos mostrou a análise dos dados da economia de Itaguaí, o que também pode ser confirmado pela história econômica do município, não existe nesse sítio uma especialização produtiva constitutiva, atrelada seja à sua história, seja a alguma opção deliberada do Poder Público local que se traduza em investimentos públicos e ordenação dos territórios produtivos. Não há, como pudemos constatar pela análise dos dados, uma concentração de atividades em algum setor da economia do Município, embora tendencialmente a cadeia portuária deva ocupar uma posição dominante.

A vocação agrícola, que vigorou até meados dos anos de 1970, não existe mais. As atividades pesqueiras, que ainda mobilizam em torno de 40% a 50% da população rural (principalmente no Distrito da Ilha da Madeira), contando inclusive com organizações e sindicatos bastante ativos, têm obtido resultados cada vez mais pífios na sua produção. Em virtude da desfiguração dos loteamentos que antigamente serviam à atividade agrícola, da escassez estrutural de mão-de-obra disponível para o trabalho no campo e do caráter irreversível da modificação ambiental pela qual passou a Baía de Sepetiba, pode-se argumentar que essas duas atividades dificilmente voltariam a se constituir em alavancas de um processo de desenvolvimento local. Poderiam, no máximo, passar por uma reestruturação – o que levaria de uma a duas décadas – para absorver o excedente de mão-

de-obra que não encontrasse posto no mercado de trabalho urbano da região (prestação de serviços, comércio e indústria).

A história da ocupação territorial do Município mostra que Itaguaí sempre fez parte do vetor de expansão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em direção à Zona Oeste desta. Tanto a Zona Oeste do Rio de Janeiro, como Itaguaí, e mesmo a Baixada Fluminense, fazem parte de um conjunto territorial que passou a receber, a partir dos anos de 1950, o excedente populacional do Rio de Janeiro. A ocupação dessa área foi intensa e desordenada, refletindo a expansão econômica da metrópole e a busca por espaços desocupados: “*como não houve uma proposta básica que se antecipasse à ocupação, antigas áreas agrícolas foram desmembradas e loteadas sem serem precedidas de um plano urbano, um traçado identificando espaços públicos e privados*” (Cocco, 1999).⁷

Ao mesmo tempo em que a população é deslocada para áreas mais afastadas do centro urbano da capital, as novas plantas industriais são também concebidas para ocupar a Zona Oeste e a Baixada, estendendo-se até Itaguaí. Data dos anos de 1970 o planejamento e a instalação, pela Codin, dos diversos distritos industriais, dentre os quais se destaca, na região ora em análise, o Distrito Industrial de Santa Cruz. A partir daí, o município de Itaguaí passa por profundas mudanças em sua estrutura rural-urbana.

O Projeto de Ampliação e Modernização do Porto de Sepetiba, após um longo período de ostracismo, que vai de sua inauguração (1982) até meados dos anos de 1990, parece finalmente se afirmar como uma alternativa possível de crescimento e de desenvolvimento para a região. A retomada do Projeto Sepetiba constitui-se em um dos eixos do Plano Brasil em Ação (1996-1999), e é entendido pelas autoridades federais como fundamental para a recuperação econômica não só da região Sudeste como de todo o Brasil.

A questão que se coloca atualmente é se a cidade de Itaguaí (e sua economia, evidentemente) será capaz de endogeneizar os efeitos do crescimento do Porto de Sepetiba. Por *endogeneização* entendemos o estímulo local às empresas pertencentes à cadeia portuária, a atração de novas empresas, a geração de efeitos emuladores sobre a economia municipal, a criação de uma logística de transportes que seja integrada ao Município etc. O papel das instituições, organismos e Poder Público locais é fundamental nesse processo.

A economia de Itaguaí tem demonstrado, até agora, uma forte dependência em relação a projetos de grande envergadura e, na maioria das vezes, fruto de decisões tomadas no âmbito externo aos centros institucionais e empresariais locais. Parece ter sempre havido um grande peso, no PIB e no emprego locais, da operação de grandes unidades produtivas, o

que tornou a economia da cidade fortemente dependente do desempenho econômico dessas grandes unidades. É o caso da Companhia Mercantil de Ingá, do próprio Porto de Sepetiba e da Nuclep.

No entanto, foi a partir de 1998 que começou a ganhar fôlego o Projeto Sepetiba, com a consolidação da Sepetiba Tecon e o desenho do porto como novo pólo de desenvolvimento local. Dessa forma, temos, de um lado, uma economia em declínio que jamais recuperou a sua outrora promissora vocação agrícola, tampouco experimentou as benesses da industrialização (apesar de todos os anúncios feitos) e, de outro, uma economia ascendente que poderia fazer aportar, em Itaguaí, um pólo de desenvolvimento fundado numa economia portuária de serviços, fazendo a economia local saltar de uma vocação eminentemente agrícola, tão propalada nos anos 1950, para uma economia dos serviços, já nas primeiras décadas do século XXI.

A matriz setorial que será apresentada ao longo desta seção deixará bem clara a dicotomia representada por essas duas opções. Opções essas que não necessariamente se excluem, que poderiam, bem ao contrário, complementar-se, mas cuja evolução recente – amplamente amparada nos dados que vínhamos mostrando – tem mostrado que estão indo em direções opostas. De um lado, os setores modernos e dinâmicos (prestação de serviços, transporte e telecomunicações) se sobressaem, alavancados por uma economia portuária que não cessa de crescer; de outro, os setores que representam uma economia tradicional, baseada em alguns setores industriais, na agricultura e na pesca.

É nesse quadro que se torna de grande apelo apreciar a maneira como os diferentes setores de atividade e os agentes que os representam puderam se beneficiar da evolução de seu ambiente econômico e social e até que ponto esses setores poderiam se articular ou não às novas forças e tendências que adentraram o cenário econômico e político da região. Cabe perceber em que medida as perturbações e as oportunidades, constitutivas ao surgimento de novos eventos e variáveis externas, puderam desenvolver nos agentes locais estratégias de reação e adaptação que, freqüentemente, são desenvolvidas pelo tecido social e empresarial local, em conjunto com o Poder Público estabelecido.

A partir deste momento, pode-se elaborar uma matriz que permite identificar os principais setores de atividade que podem se constituir em vetores do crescimento. Tal matriz consiste no cruzamento de duas variáveis, aplicadas de maneira simultânea aos setores de atividade econômica: (i) percentual de crescimento nominal do PIB entre 1996 e 2000 e (ii) peso do setor no volume total de emprego formal do Município em 2001. Setores que apresentam altos valores para as duas variáveis serão chamados de vetores do crescimento, conforme Quadro 3.

Quadro 3: Matriz para identificação de vetores de crescimento – Itaguaí (Cruzamento do peso do setor no volume de emprego em 2001 com a evolução do PIB entre 1996 e 2000)

		Peso no emprego formal local em 2001		
		Forte	Médio	Fraco
Crescimento do valor adicionado setorial entre 1996-2000	Forte	Comércio varejista Prestação de serviços Transporte e telecomunicações	-	Serviços industriais de utilidade pública
	Médio	-	-	Intermediação financeira
	Recuo	-	Construção civil Indústria	Agricultura/Pesca

Fonte: Elaboração própria com base no CIDE (2002) e RAIS (2003)

Dessa forma, dentre os setores que tinham um peso importante no volume total de empregos em 2001, apenas a prestação de serviços e o transporte e telecomunicações tiveram um crescimento relativamente forte em seu valor adicionado entre os anos de 1996 e 2000. Esse crescimento baseia-se no dinamismo da atividade portuária, uma vez que as principais empresas situadas no Porto de Sepetiba pertencem, reconhecidamente, aos setores de prestação de serviços e de transportes.

No extremo oposto da matriz, encontram-se os setores da agricultura e pesca, que já representaram muito para a economia de Itaguaí em termos de fonte de renda e emprego. Tais setores marcaram sobremaneira o desenvolvimento econômico passado do Município, a ponto de se constituírem, ainda hoje, de maneira marcante nos dizeres de uma grande parte da população, na vocação econômica e social do Município (ao que eles acrescentam o turismo). Esses setores, no entanto, passam por uma crise acentuada há pelos menos dez anos, à qual a população que outrora se beneficiou de sua prosperidade não assistiu passivamente, uma vez que os trabalhadores destes setores (principalmente os da pesca) estão bem organizados e dispõem de instituições representativas que são uma marca registrada no quadro institucional local. Ademais, o desempenho dessas instituições é reforçado pela atuação de ONGs (algumas até com sede no Rio de Janeiro), que a elas se vinculam para defender o meio ambiente da Baía de Sepetiba.

Os setores da construção civil e da indústria, apesar de terem apresentado uma queda significativa no seu valor adicionado nos últimos cinco anos da década de 1990, ainda conservam uma importância relativamente grande no peso do emprego local. A situação mais inquietante no que diz respeito à possibilidade de uma retomada do crescimento refere-se à indústria, que, apesar de ainda ter um peso importante no que diz respeito

ao volume de empregos, passou por uma acentuada queda em seu valor adicionado. As peculiaridades enfrentadas por esses dois setores já foram tratadas ao longo do texto, e resta investigar até que ponto eles ainda podem se constituir em vetores de crescimento para a economia de Itaguaí, se não numa posição de vanguarda e como “puxadores” da economia, ao menos como setores subordinados aos mais modernos, ligados à expansão do Porto de Sepetiba.

Os setores selecionados

Com base nessas fontes de dados, das variáveis mencionadas e dos anos escolhidos para análise, foram retidos quatro grandes setores que consideramos os mais importantes e reveladores da evolução da configuração da economia de Itaguaí, ao mesmo tempo em que podem se tornar os articuladores de uma dinâmica de desenvolvimento local. Esses setores podem ser representados por quatro grupos que seguem os critérios da CNAE/1995:

- O primeiro grupo diz respeito à cadeia de atividades do setor portuário (setor de transporte e suas atividades anexas).
- O segundo engloba os serviços prestados às empresas.
- O terceiro corresponde ao setor da construção civil e às atividades de comércio e serviços incorporados pela construção civil.
- Finalmente, o quarto grupo é representado pelo setor industrial, mas apenas uma parte dele (indústria extrativa, metalurgia básica, indústria de fabricação de produtos de metal e os demais setores industriais que têm relação direta com a construção civil).

A justificativa da escolha destes setores será explicitada a seguir, mas antes serão feitas algumas observações de ordem mais geral.

Em primeiro lugar, a escolha dos setores seguiu também o critério de complementaridade das atividades, de maneira a poder verificar se existe sinergia entre os setores selecionados e se esta sinergia se deve a uma auto-suficiência da economia de Itaguaí ou, pelo contrário, se essas relações de complementaridade ocorrem devido à proximidade da economia local ao pólo de atração que representa a economia do município do Rio de Janeiro.

Em segundo lugar, não serão considerados aqueles setores cuja dinâmica, mesmo tendo apresentado um desempenho considerável, não reflita necessariamente uma opção de política econômica, concebida de maneira estratégica e setorializada. Nesse sentido, o comércio varejista e os serviços industriais de utilidade pública, apesar de terem apresentado um forte crescimento no período 1996-2000 (como nos mostra a matriz setorial da seção anterior), não refletem uma escolha deliberada de política econômica

em prol do desenvolvimento, sendo muito mais o reflexo do aumento da população ocorrida no período.

Em terceiro lugar, há que se considerar com certa ressalva o setor de construção civil. Esse setor foi retido para fins de uma análise mais minuciosa, mesmo sabendo que os seus valores estão bastante superestimados (este é certamente o caso para os dados de número de empresas e volume de emprego, embora não estejamos certos desta superestimação para os dados referentes ao valor adicionado). A superestimação pode estar relacionada às obras de expansão do Porto de Sepetiba, mas uma de suas razões fundamentais encontra-se na própria dinâmica de subcontratação que reina neste setor. Portanto, os dados para a construção civil não refletem um verdadeiro dinamismo desse setor no município de Itaguaí, até porque as principais empresas que participaram da construção do Porto de Sepetiba eram de fora (principalmente do Rio de Janeiro e de São Paulo). A partir de 1998, essa superestimação é atenuada, o que faz com que os valores para a construção civil sofram uma queda ao final do período considerado.

A seguir procuraremos desagregar cada um dos quatro setores indicados e explicar a dinâmica recente que justifica a sua escolha.

O setor portuário e a cadeia de transportes

A presença do Porto de Sepetiba constitui um dos principais motivos da escolha do setor portuário como objeto de análise. Cabe então perguntar de que maneira a expansão recente do Porto de Sepetiba contribuiu para o forte crescimento desse setor. De fato, apesar de já existir há aproximadamente 20 anos, foi apenas recentemente (desde 1998) que o movimento de carga geral do porto passou a aumentar de maneira considerável. Levando-se em conta que o movimento de cargas gerais produz maiores externalidades para o município de Itaguaí e suas empresas do que a movimentação de granéis sólidos (cujo impacto fica restrito às grandes empresas, como CSN, Valesul e MBR), pode-se entender que é somente a partir de muito pouco tempo que a movimentação de cargas pelo do porto tem tido efeitos multiplicadores sobre a atividade econômica de Itaguaí e seu entorno.

Da mesma forma, como se sabe que o impacto de uma estrutura portuária não deixa de ter conseqüências sobre o setor de transportes (logística, carga e descarga, armazenamento e estocagem, depósitos e outras atividades auxiliares), não se pode ignorar que o desenvolvimento da atividade de transporte pode também ser o resultado de outras atividades não diretamente vinculadas ao porto, principalmente no que diz respeito ao abastecimento da cidade e ao transporte de seus produtos para os municípios vizinhos. Este aspecto – movimentação de carga que independe do porto – é

ainda mais importante para o caso de Itaguaí se considerarmos que existem em seu sítio e em seu entorno importantes unidades industriais, como a Nuclep, a Fundação Técnica Sul Americana, a Gerdau e ainda outras unidades no Distrito Industrial de Santa Cruz.

Apesar destas considerações iniciais, a análise dos dados mostra que a revitalização do Porto de Sepetiba, a partir de 1998, teve um papel determinante na evolução da estrutura econômica do Município, a partir de então o qual, assiste ao surgimento de um novo pólo de crescimento em potencial. A evolução do número de empregados desse setor foi uma das mais significativas no sítio de Itaguaí, assim como sua participação na produção local. Hoje essa infra-estrutura portuária está no cerne de qualquer projeto de desenvolvimento não só para o município de Itaguaí, mas para toda a região, apesar de o seu alcance estar ainda bastante indefinido para o conjunto da população, gerando um elemento de grande incerteza e ao mesmo tempo esperança.

A análise dos dados nos permite constatar algumas coisas. Em primeiro lugar, à revitalização do Porto de Sepetiba em 1998 correspondeu uma evolução instantânea do número de estabelecimentos e do volume de emprego no setor de transportes como um todo. Isso ocorreu tanto no setor portuário propriamente dito, quanto nas atividades não tão diretamente ligadas a esse setor, mas que poderiam se beneficiar de sua expansão. Essa tendência é nitidamente mais visível no que se refere à evolução do emprego, cujo significativo aumento foi, sobretudo, provocado pelo dinamismo do setor portuário, no qual o crescimento do emprego foi de 494% entre 1998 e 2001.

Mesmo não ignorando o forte impacto que a atividade portuária e a revitalização do Porto de Sepetiba exerceram sobre as atividades anexas de transporte, das quais o próprio – depende para seu funcionamento e desenvolvimento, certamente o seu crescimento – bem como os efeitos multiplicadores que essa atividade pode exercer – está longe de alcançar os efeitos esperados. Embora as atividades anexas tenham experimentado um crescimento bastante limitado no que se refere ao volume de emprego (mesmo se considerarmos todo o período de 1994-2001), no quesito número de estabelecimentos, a evolução da criação de empresas seguiu o mesmo ritmo tanto no período de 1994-1998 como no período de 1998-2001. Isso significa que essas empresas de apoio à atividade portuária, recém-criadas, são pequenas e esperam um crescimento definitivo da cadeia portuária para se expandir.

Desta forma, comparativamente aos grandes operadores privados, cujas dimensões aproximam-se de suas congêneres multinacionais, as empresas que se desenvolveram em torno da cadeia portuária (atividades anexas)

são unidades menores, com um número pequeno de assalariados, muitas vezes, deslocam-se do município do Rio de Janeiro apenas quando devem eventualmente prestar algum tipo de serviço a essas operadoras maiores. No entanto, mantêm uma filial ou um escritório de representação no próprio Porto de Sepetiba (ou em terrenos vizinhos), esperando uma expansão no seu volume de negócios.

Pode-se concluir que a introdução de novas atividades no Porto de Sepetiba, provocadas pela sua privatização (1997) e, particularmente, pela instalação da Sepetiba Tecon (1998), teve um papel central no desenvolvimento da economia portuária local: o volume de empregos nessa área de atividade mais do que duplicou, e o número de estabelecimentos aumentou quatro vezes entre 1994 e 2001. Pode-se esperar que este dinamismo se acentue nos próximos anos, vindo a se tornar um dos elementos motores do desenvolvimento econômico do município de Itaguaí. Entretanto, ainda que o conjunto dessas atividades (setor portuário mais atividades anexas) esteja em franco crescimento, tanto o seu número de estabelecimentos, quanto o volume de empregos que oferece estão longe de ter um peso significativo na economia de Itaguaí, uma vez que representam 0,3% do tecido empresarial do Município, com algo em torno de 20 empresas em 2001.

Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas

No ano de 2000, esse setor representava quase 30% do PIB de Itaguaí (foi o setor que mais gerou renda no Município naquele ano). Sua escolha também se justifica pelo fato de ele ter apresentado um forte crescimento, entre 1994 e 2001, no que se refere ao número de empresas (aumento de 110% neste período) e ao número total de empregados, chegando a obter, em 2001, o posto de maior empregador do município de Itaguaí: quase 42% do total de assalariados. O interesse nesse setor estará concentrado nos serviços prestados às empresas, uma vez que o seu mercado final e o seu mercado de trabalho parecem passar por profundas transformações, exatamente num momento de consolidação da expansão do Porto de Sepetiba.

Não se estudará, para fins de aplicação dos questionários, todo o conjunto desse setor de atividade (classificação F da CNAE/95). Privilegiamos os serviços prestados às empresas que estão mais envolvidas com os outros setores já retidos, notadamente aqueles relacionados à cadeia da atividade portuária.

Construção civil

O setor da construção civil, mesmo tendo apresentado uma queda de mais de 50% em sua produção entre 1996 e 2000, continua sendo uma das principais atividades de Itaguaí. No ano 2000, esse setor era responsável

por quase 7% do valor adicionado local, o que fez desse setor o quarto mais importante de Itaguaí. Ao mesmo tempo, o número de empresas que participam da construção praticamente dobrou entre 1994 e 2001. Ainda que o número de empregados ocupados diretamente por esse setor tenha diminuído 7,6% entre 1994 e 2001, devemos considerar o importante volume de estabelecimentos e de empregos indiretos ligados a ele.

A cidade de Itaguaí apresentou, nessas últimas décadas, uma taxa de crescimento de sua população dentre as mais importantes dos municípios da Região Metropolitana e do estado do Rio de Janeiro. Se, de uma maneira geral, esse fluxo migratório dinamizou o comércio varejista e os serviços de proximidade (serviços pessoais), ele foi particularmente responsável pela grande expansão dos setores da construção civil e das atividades a eles ligadas, principalmente a fabricação de produtos de minerais não metálicos e o comércio atacadista e varejista de materiais de construção.

Para fins de aplicação dos questionários, incluiremos, no setor da construção civil, além da atividade construtora propriamente dita, o comércio varejista e atacadista de materiais de construção e as atividades de serviços ligadas à construção civil (marcenaria, serviços elétricos, esquadrias de alumínio etc.). O objetivo foi enfatizar a organização da cadeia produtiva em torno da atividade da construção.

O setor como um todo (construção civil, comércio e serviços a ele relacionados) viu o seu número de empregados crescer muito lentamente, se comparado com a evolução observada no número de estabelecimentos (considerando o período de 1994-2001). A evolução para o conjunto dessas atividades foi muito mais nítida no período 1994-1998 do que no período mais recente (1998-2001). As obras de expansão do Porto de Sepetiba permitiram a abertura de novos canteiros de obras, o que atraiu algumas grandes empresas construtoras, e atrás delas várias empresas menores registraram-se nos cadastros do Município. Com o término dessas obras (1998-1999), nada mais justificava a presença destas unidades construtoras, fazendo com que o comércio de materiais de construção também sofresse um ligeiro revés.

O fim das obras, que incontestavelmente tiveram um papel fundamental no dinamismo do setor em meados da década de 1990, não foi, por sua vez, substituído por um aumento dos esforços da Prefeitura em termos de investimento em planejamento e obras públicas (como foi mencionado quando falamos das finanças públicas).

A manutenção do crescimento do número de estabelecimentos comerciais ligados ao setor da construção (ainda que o seu número de empregados tenha se estagnado) entre 1998-2001 certamente deve-se a fatores alheios à obra de expansão do Porto de Sepetiba, e provavelmente deve

estar ligado às necessidades locais da pequena construção. Dada à proximidade de casas de veraneio que se estendem por toda a Costa Verde, o município de Itaguaí se constitui, certamente, em uma boa opção de compra de materiais de construção para aqueles consumidores que querem efetivar o seu poder de compra perto do local de construção.

A indústria extrativa mineral e outras indústrias presentes em Itaguaí

Apesar de a indústria extrativa mineral (fora extração do petróleo) ter tido uma participação fraca no PIB da economia de Itaguaí em 2000 (2% do valor adicionado local), essa participação não pode ser negligenciada se a compararmos com o peso quase nulo que esse mesmo setor apresenta no interior do estado do Rio de Janeiro e também na sua Região Metropolitana. Esta atividade constitui-se numa forte especificidade produtiva do Município. O número de empresas na indústria extrativa de Itaguaí reduziu-se em 35%, entre 1994 e 2001, o que se deve principalmente à emancipação do município de Seropédica em 1996. Apesar dessa baixa no número de empresas, o setor conseguiu aumentar o número total de empregados em 6,7%, entre 1994 e 2001, sugerindo aí um aumento da produção no mesmo período.

O estudo do setor de extração de minerais não metálicos (pedra, areia e argila), justifica-se pela forte presença de campos de extração de areia em Itaguaí e Seropédica, o que faz de Itaguaí o segundo produtor mais importante da indústria extrativa (fora extração do petróleo) do estado do Rio de Janeiro. Além de esse setor constituir-se numa das principais especializações produtivas da cidade de Itaguaí, ele possui uma forte relação com a construção civil, o que nos permitirá abordar a inter-relação dos dois setores e a existência ou não de sinergias entre as empresas que os compõem.

Não deixaremos também de pesquisar, inclusive no que tange à aplicação dos questionários, as grandes empresas que se encontram nos setores da indústria de transformação, principalmente os de metalurgia básica, fabricação de máquinas e equipamentos. Mais do que o estudo da estrutura e da organização desse setor, até porque ele é pouco representativo no conjunto da economia de Itaguaí, estudaremos, principalmente, as externalidades e as relações dessas grandes empresas selecionadas com o tecido das PMEs do sítio. Além dessas sinergias, coloca-se também a possibilidade de estudar qual a importância da expansão do porto para eventuais projetos de exportação dessas empresas.

Atividades e contextos empresariais locais

Caracterização da amostra e do ambiente econômico

Caracterização da amostra

Como visto na seção anterior, foram definidos quatro setores para fins de aplicação dos questionários: (i) o transporte (cadeia de atividades do Porto de Sepetiba); (ii) a construção civil; (iii) a indústria e (iv) a prestação de serviços às empresas.

No setor de transportes, tivemos 27 empresas entrevistadas, oito das quais localizam-se na área restrita do Porto de Sepetiba e as outras 19 são empresas que poderiam vir a trabalhar na cadeia portuária, ou seja, exercem atividades afins ou bastante complementares à atividade portuária propriamente dita. No setor mais amplo da construção civil, foram entrevistadas 36 empresas, que dividimos em três tipos de atividades: empresas da construção civil propriamente dita (17 firmas construtoras), empresas no ramo comercial (atacado e varejo) e na prestação de serviços, ambas as atividades voltadas à construção civil. Estes dois tipos de atividades foram contemplados, juntos, com 19 empresas entrevistadas. O setor industrial apresentou-se com 23 empresas entrevistadas, sendo seis na indústria extrativa e 17 em outros setores da indústria de transformação. Finalmente, o setor de prestação de serviços às empresas foi representado por 14 empresas, entrevistadas mediante aplicação de questionários.

Quanto ao *status* jurídico, 81% das empresas entrevistadas possuem o *status* de empresas limitadas, 8% de firma individual e o restante (11%) respondeu ter outras formas de *status* jurídico. Quanto à relação matriz-filial, 21% das entrevistadas disseram ser filiais de uma empresa matriz. Destas, 50% declararam que a matriz de sua empresa encontra-se no município do Rio de Janeiro; 14%, que a matriz encontra-se no próprio município de Itaguaí; 5%, que a matriz encontra-se em outro município do estado fluminense e 33% declararam que a empresa-matriz “encontra-se em outro lugar do Brasil” (fora do estado do Rio de Janeiro). Setenta e nove por cento das empresas entrevistadas declararam não ser uma empresa filial.

No que se refere à faixa de faturamento, 57% das empresas entrevistadas responderam que a sua receita anual, em 2001, foi de até R\$244.000; 22%, que o seu faturamento esteve entre R\$245.000 e R\$1.200.000; 12% disseram ter faturado entre R\$1.200.000 e R\$10.000.000 e 7% declararam ter faturado mais de R\$10.000.000. Apenas duas empresas não responderam a essa questão.

Da nossa amostra de empresas, temos 10% sem empregado, 48% com 1 a 9 empregados, 27% com 10 a 49 empregados, 11% com 49 a 249 empregados e apenas 4% das empresas com mais de 250 empregados. Se agregarmos as MPes (até 49 empregados), teremos 85% da nossa amostra de empresas nessa faixa de tamanho.

Dentro das categorias que escolhemos para representar a faixa de idade das empresas instaladas no município de Itaguaí, a que apresenta o maior número de empresas é a de mais de 13 anos (36%). Na outra ponta, de zero a quatro anos, temos 28% das empresas entrevistadas; entre cinco e oito anos aparecem 23% e entre nove e 12 anos temos 13% das empresas entrevistadas. Se agregarmos aquelas com mais de cinco anos, temos 72% das empresas entrevistadas. No entanto, uma empresa que tem mais de 13 anos pode não estar em Itaguaí necessariamente há 13 anos. A pergunta considerou a idade da empresa que atualmente atua em Itaguaí ou tem na cidade uma filial, independente do local de suas operações.

Dessa forma, apenas 24% das empresas entrevistadas atuam em Itaguaí há mais de 10 anos. No outro extremo do tempo de atuação no sítio pesquisado, 2% das empresas entrevistadas atuam há menos de um ano em Itaguaí; 40% estão no Município entre um e quatro anos e 34%, entre cinco e 10 anos. Agregando-se as empresas que atuam há mais de cinco anos no município de Itaguaí, chegamos à proporção de 58% das empresas entrevistadas.

Dentre as empresas entrevistadas, a maioria (58%) afirmou utilizar equipamentos que têm entre dois e cinco anos de idade. Equipamentos novos (com menos de um ano de utilização) são usados por 6% das empresas entrevistadas, o que faz com que 64% das empresas utilizem equipamentos que têm até cinco anos de uso. Paralelamente, 18% das empresas afirmaram usar equipamentos que têm, em média, entre seis e 10 anos de utilização e 13% afirmaram usar equipamentos que têm mais de 11 anos. Para 5% das empresas, o tempo de uso dos equipamentos é indeterminado.

Perfil dos dirigentes

Em relação à escolha da pessoa a ser entrevistada, priorizamos aquelas que exerciam um cargo de chefia ou cargo “de responsável” (esta forma de referência às pessoas que são proprietárias ou diretamente designadas pelos proprietários para gerenciar o dia-a-dia da empresa revelou-se muito comum). Portanto, para responder aos questionários, procuramos o proprietário, ou o gerente, ou o chefe da produção ou de alguma outra seção diretamente ligada à atividade-fim da empresa. Das pessoas entrevistadas, 25% afirmaram ser empresárias, 31% gerentes, 26% sócios da empresa e 18% afirmaram exercer outra função.

Nas outras empresas apoiadas (14% do total) o grau de instrução da pessoa entrevistada corresponde ao ensino médio. Das que são dirigidas por mulheres, a maioria (36%) encontra-se no setor da construção civil e anexos (ou seja, incluindo também o comércio e as atividades de serviços mais diretamente ligados à construção civil), seguido pela indústria (27%), aparecendo, em terceiro lugar, os setores de transporte e prestação de serviços às empresas, nos quais encontramos, em cada um, 18% de empresas dirigidas por mulheres. Das que são dirigidas por homens (89% da nossa amostra), a maioria (36%) encontra-se, igualmente, no setor da construção civil e anexos. Entretanto, o segundo lugar é ocupado pelo setor de transportes, com 28% dos representantes masculinos entrevistados em nossa pesquisa. Segue-se a indústria, com 23%, e o setor de serviços, com 13%.

No entanto, esses resultados têm que ser ponderados pela constituição da própria amostra. Uma vez que 36% das empresas entrevistadas estão no setor de construção civil e atividades anexas, é natural que nos dados de gênero encontremos aí a maior proporção de mulheres (e de homens). Proporcionalmente, a representatividade de mulheres na direção da empresa é maior para os setores da indústria e prestação de serviços. Nesses setores, do total de empresas entrevistadas encontramos, respectivamente, 13% e 14% de mulheres ocupando cargo de direção. O setor da construção permanece com a mesma representatividade daquela observada na amostra, enquanto o setor portuário tem uma maior representação masculina do que a média.

A maioria das pessoas entrevistadas (56%) encontra-se na faixa dos 40 a 59 anos, seguido da faixa de 21 a 39 anos (33%) e 60 anos ou mais (10% dos empresários). Ou seja, 89% das pessoas entrevistadas encontram-se na faixa etária de 21 a 59 anos. Não encontramos nenhum empresário com menos de 21 anos.

Dentre as empresas entrevistadas, a maioria de seus responsáveis tem nível superior (44%). O ensino médio técnico foi completado por 21% das pessoas entrevistadas, o ensino médio regular, por 16%, e o ensino fundamental, por 15% dos responsáveis pelas empresas. Das 14 empresas apoiadas apenas uma tem, em sua direção, um empresário cujo nível de escolaridade é o ensino fundamental. No outro extremo, 79% das apoiadas são empresas cujo responsável (empresário ou gerente) tem o grau de instrução correspondente ao nível superior. No que se refere à direção, 11% das empresas entrevistadas são dirigidas por mulheres e 89%, por homens. Podemos, dessa forma, fazer uma correspondência entre grau de escolaridade dos empresários responsáveis pela empresa e inclusão desta em programas de apoio. Empresários que têm uma formação superior estão

mais propensos a buscar formas institucionais de apoio do que empresários com pouca escolaridade.

Em relação ao modo de capacitação do pessoal entrevistado (consideramos aqui a capacitação necessária para o funcionário, sócio ou gerente exercer aquele posto), 63% afirmaram ter sido treinados na própria empresa, enquanto 19% fizeram cursos externos. Cinco por cento das pessoas entrevistadas disseram ter tido “outro” modo de capacitação, enquanto 11% afirmaram não ter tido nenhum dos tipos de capacitação especificados. Em relação às suas atividades anteriores, 68% afirmaram que estas eram bastante semelhantes à atual, enquanto 31% afirmaram ser diferente.

Quanto ao emprego de membros da mesma família, isso não ocorre em 54% das empresas entrevistadas, ao passo que, em 31%, há essa prática, no entanto, numa proporção que não ultrapassa 24% do pessoal empregado (os membros da família representam menos de um quarto do pessoal ocupado na empresa). Neste caso, podemos agregar esses dois dados para dizer que, em 85% dos casos, as empresas possuem menos do que 24% de membros da mesma família em seu quadro de pessoal. No entanto, 5% das empresas disseram que 100% do pessoal ocupado faz parte da mesma família (não seria de se estranhar se estas fossem empresas individuais ou com no, máximo, dois ou três membros). Grosso modo, as empresas que encontramos não são empresas familiares.

A empresa e o seu ambiente econômico

Em relação às mudanças verificadas ou sentidas no ramo de atuação da empresa, considerando-se a década passada (anos de 1990), apenas 20% das empresas entrevistadas afirmaram ter sentido alguma mudança. O baixo índice de respostas afirmativas a esta questão deve ser creditado ao fato de um grande número de empresas ser de constituição recente (após o ano de 2000) ou ter começado a operar no final dos anos de 1990, o que induziu a pessoa entrevistada a responder que “*não houve mudanças em relação à década passada porque a empresa é relativamente nova*”.

Das empresas que disseram ter sentido alguma mudança no seu ramo de atuação em relação à década passada (20% de nossa amostra), nenhuma está incluída no grupo de empresas apoiadas. Se fizermos uma análise partindo do grupo de empresas apoiadas (14% de nossa amostra), veremos que quase a totalidade (13 ou 93%) disse não ter sentido nenhuma mudança em relação à última década. A explicação para o fato de nenhuma empresa apoiada ter dito que verificou mudanças no seu ramo de atuação em relação à década passada pode ser encontrada no fato de que esse grupo de empresas está diretamente ligado ao Porto de Sepetiba, e conseqüentemente começou a operar muito recentemente, provavelmente a partir de

1998. Quando essas empresas se instalaram em Itaguaí, o ambiente macroeconômico do final dos anos de 1990 já estava “dado”, de modo que elas não passaram por essas mudanças no sítio em questão.

Das empresas que disseram ter passado por alguma mudança na década passada, 75% relataram que essas mudanças se fizeram sentir com maior intensidade nas “formas de comercialização” e em relação aos seus clientes. Isto é, mudanças verificadas na esfera da troca ou do mercado (pressões externas exercidas pelo mercado), e não na esfera da produção (mudanças tecnológicas, inovações etc.). Mas as mudanças de processo de produção ou de produtos foram importantes para 70% delas.

As causas dessas mudanças (questão restrita aos 20% que afirmaram ter passado por alguma mudança em relação à década passada) foram, em sua maioria, atribuídas tanto ao setor de atividade e/ou cadeia produtiva (70%), quanto ao contexto macroeconômico (65%). Para 55% das empresas essas mudanças se devem a fatores internos. Como era de se esperar, os projetos de apoio não foram citados como principal causa de mudanças eventualmente observadas em relação à década passada.

Outro fator de mudança em relação à década passada, a abertura comercial e econômica promovida pelos governos Fernando Collor e Fernando H. Cardoso, foi também objeto de pergunta nos questionários aplicados às empresas. Diferente da questão anterior, a questão “*Como a empresa se adequou ao processo de abertura de mercado nos anos de 1990?*” foi respondida por 89% de nossa amostra. Onze por cento das empresas não se sentiram, de modo algum, envolvidas neste processo de abertura econômica. Entre as empresas que se sentiram envolvidas, 58% disseram que se adaptaram à abertura econômica por meio de “melhorias nos equipamentos e nos processos produtivos”, enquanto 54% disseram “ter-se empenhado no aprendizado tecnológico”. Para 45%, houve mudanças de produto e/ou processo.

O tipo de reação ou estratégia adotada para se adequar ao processo de abertura do mercado pode nos indicar uma certa propensão, por parte das empresas, em fazer arranjos cooperativos com outras empresas ou instituições de apoio (tecnológico, capacitação etc.), desde que adotem como estratégia a formação de redes e/ou parcerias. O item que poderia assinalar a presença dessa estratégia (“fez arranjos cooperativos com empresas ou instituições de pesquisa”) teve uma incidência baixa de respostas: apenas 8% das empresas que responderam a essa questão (ou seja, que se adequaram de alguma forma ao processo de abertura dos mercados) formaram arranjos cooperativos. Dessa forma, as mudanças no ambiente econômico externo não deflagraram, por parte das empresas, uma maior preocupação com a formação de redes. O ajuste que as empresas fizeram em virtude do processo de abertura de mercado dos anos de 1990 foi

direcionado para a melhoria de equipamentos e processos e para o aprendizado tecnológico, e não para a formação de parcerias, redes e arranjos cooperativos com outras empresas e instituições de pesquisa.

Em relação aos novos fluxos de investimento direto externo que têm entrado no País, a maioria das empresas entrevistadas preferiu não assinalar nenhuma estratégia específica de reação a esses investimentos. Grosso modo, entre 80% e 90% das empresas entrevistadas não atribuíram muita importância a essa questão, o que repercutiu em respostas negativas para a maioria dos quesitos, significando que elas não adotaram nenhuma estratégia específica de reação aos investimentos externos. Mas como as pessoas entrevistadas acabavam por escolher um quesito, o item mais assinalado pelas empresas (19%) como estratégia de reação foi referente a uma maior especialização produtiva (“concentração de investimentos em áreas de maior competência produtiva”), o que significa uma busca por uma especialização em suas competências essenciais. Os itens “buscou estrutura de fomento à indústria” e “realizou projetos voltados a alianças tecnológicas” foram, ambos, assinalados por 13% das empresas entrevistadas. A realização de associações, tanto com outras empresas nacionais, quanto com empresas multinacionais, não apareceu como estratégia de adaptação ou de reação aos fluxos de investimento direto externo.

No que se refere à evolução do faturamento/volume de produção desde 1999, 37% das empresas disseram que essa evolução tem sido decrescente, enquanto 31% afirmaram ser crescente; para 32%, a evolução foi estável. Entre as empresas apoiadas, 50% afirmaram ter tido uma evolução crescente no volume de faturamento, enquanto apenas 7% disseram ter tido uma evolução negativa. Essa proporção se inverte se considerarmos as empresas não apoiadas: 42% delas disseram ter tido uma evolução negativa, ao passo que 28% afirmaram ter passado por uma evolução positiva.

No que se refere à evolução do número de empregos oferecidos, desde 1999, pelas empresas que participaram de nossa amostra, 41% delas disseram que essa evolução é negativa (decrescente), 33% disseram que a evolução tem sido estável e 25% afirmaram ser crescente. O principal fator responsável pela evolução no emprego (independente de essa evolução ter sido assinalada como positiva, negativa ou estável) foram os “fatores internos à empresa”, uma vez que 58% das empresas entrevistadas atribuíram grande importância a esse quesito. O segundo fator assinalado como mais importante na explicação da evolução recente no emprego (tenha esta evolução sido positiva, negativa ou estável) foram as oscilações do próprio setor de atividade/cadeia produtiva, cujo peso nas respostas foi de 39%. Na explicação da evolução recente do emprego no sítio considerado, os projetos de apoio às empresas obtive-

ram pouco peso no conjunto das respostas das empresas entrevistadas: apenas 21% destas atribuíram peso importante a esse quesito, ao passo que 77%, consideraram-no “sem importância”.

No que se refere à evolução dos salários dos empregados desde 1999, a maioria das empresas entrevistadas (57%) respondeu que esta evolução tem sido estável. A percepção, por parte dos entrevistados, de uma evolução estável nos salários muitas vezes significa que estes acompanharam, se não a correção monetária, ao menos os dissídios coletivos e/ou o salário mínimo. Ou seja, os salários não ficaram “congelados” nominalmente ao longo destes últimos anos, segundo os entrevistados. Na maioria das vezes, estes admitiram que o poder de compra de seus trabalhadores diminuiu, “*assim como o nosso*” – diziam eles, sem que isso significasse uma estabilidade nominal dos salários. Por outro lado, 30% das empresas entrevistadas disseram que a evolução dos salários foi crescente, enquanto 12% disseram que essa evolução foi decrescente.

Dentre os elementos destacados como responsáveis pela evolução salarial, os “fatores internos à empresa” novamente aparecem como o quesito de maior peso: 63% das empresas entrevistadas atribuíram a evolução dos salários (seja ela positiva, negativa ou estável) às suas políticas internas. No entanto, o fator “contexto nacional” também aparece com um peso considerável na explicação das causas da evolução salarial: 47% atribuíram peso importante a esse fator. Os “projetos de apoio às empresas” tiveram, de modo geral (independente de a resposta ter sido positiva, negativa ou estável), pouca importância na explicação da evolução salarial: apenas 17% das empresas atribuíram alguma importância aos projetos de apoio na explicação da evolução recente dos salários.

Organização e desempenho interno das empresas

Organização

Das empresas entrevistadas, 53% afirmaram possuir funções especializadas, encontrando-se a minoria no setor da construção civil e em suas atividades anexas (comércio e serviços voltados para a construção), o que seria de se esperar em face do maior número de empresas entrevistadas neste setor. No entanto, ao compararmos os setores transversalmente, veremos que o maior índice de empresas que possuem funções especializadas encontra-se no setor da atividade portuária (incluindo transportes e atividades anexas): 59%. Os outros setores pesquisados ficaram aquém da média de especialização da amostra: no setor da construção, 50% das empresas afirmaram ter funções especializadas; no setor industrial, 52%, e no setor de prestação de serviços, 50%. Entre as empresas apoiadas, este índice é maior: 79% declararam possuir funções especializadas.

No que se refere à utilização de instrumentos de gestão empresarial, 61% das empresas entrevistadas afirmaram fazer uso de algum tipo de instrumento. Dentre estas, a maioria (82%) o faz para “reduzir custos”, 72% para melhorar a “gestão de caixa”, 62%, para “gerenciar o estoque”, e 61% para instituir “parceria com fornecedores e/ou clientes”. Este último item nos parece ser particularmente importante para a criação de relações econômicas de proximidade. Entre as empresas apoiadas, encontramos um maior índice de empresas que utilizam instrumentos de gestão empresarial: 71%.

Em relação às ferramentas de gestão, 83% das empresas entrevistadas utilizam conta bancária. Quanto ao tipo de contabilidade utilizado pela empresa, um quarto afirmou utilizar o fluxo de caixa, enquanto 59% disseram utilizar “vários instrumentos” de gestão contábil. Em relação à auditoria, a maioria delas (71%) não faz, e aquelas que o fazem preferem a auditoria interna (17%) à externa (6%).

Uso de tecnologias de informação e de gestão

No quesito informatização, 77% das empresas entrevistadas afirmaram fazer uso de computadores, enquanto 23% afirmaram não os ter. Dentre aquelas que estão informatizadas, os usos mais freqüentes são na gestão da empresa, internet e produção. Das empresas que afirmaram fazer uso da computação, 77% utilizam computadores na gestão e/ou internet, enquanto 55% afirmaram usá-los na produção.

Dentre os setores pesquisados, a maior incidência de utilização de computadores (89%) encontra-se no setor ligado à atividade portuária (transportes e serviços anexos). Nos setores da construção e dos serviços prestados às empresas, a utilização de computadores permanece na mesma média de utilização para o total da amostra, com respectivamente 78% e 79% de utilização. Um setor que se apresentou com relativamente baixo índice de utilização de computadores foi a indústria: apenas 61%. Entre as empresas apoiadas, a totalidade utiliza computadores. Entre as empresas não apoiadas, esse valor cai para 73%.

Do total de empresas entrevistadas, 61% afirmaram fazer uso da internet. Dentre os setores pesquisados, apenas o da construção civil obteve um índice de utilização bem abaixo da média da amostra: apenas 44% das empresas entrevistadas afirmaram fazer uso da rede. A freqüência de uso da internet pelas empresas industriais equivale à freqüência média da amostra, uma vez que 61% das empresas entrevistadas neste setor utilizam internet. Nos setores ligados à atividade portuária e na prestação de serviços às empresas temos, respectivamente, 78% e 71% de empresas entrevistadas que utilizam a internet. Entre as empresas apoiadas, temos 86% utilizam a internet e, entre as não apoiadas, apenas 57% utilizam esse meio de informação.

Das empresas que utilizam internet, 75% possuem de um a cinco terminais, enquanto 25% possuem seis ou mais terminais. Novamente considerando apenas as empresas que utilizam internet, 43% afirmaram que os terminais são pontos de rede. Quanto ao uso que fazem dela, 89% acessam para “permanecer em contato com clientes e fornecedores”; 84%, para “ter uma comunicação eficiente”, e 72% o fazem para “buscar informações sobre a legislação e a regulamentação”. A maioria das empresas (87%) acessa a internet há menos de cinco anos, enquanto 11% acessam há entre seis e 10 anos.

Financiamento e investimento das empresas

São várias as formas utilizadas pelas empresas para o financiamento do seu capital de giro. A principal fonte de financiamento, no entanto, são os recursos próprios (autofinanciamento), uma vez que 60% das empresas entrevistadas atribuiu, a esta origem de recursos, uma importância grande. A segunda fonte mais importante para 23% das empresas é a captação em “bancos privados”. A terceira fonte mais importante de recursos para o financiamento do capital de giro foram as linhas de crédito do BB e o “financiamento de fornecedores e/ou clientes”, ambas as opções com 16% de respostas no quesito “muito importante”.

As principais fontes de financiamento utilizadas para o investimento são: recursos próprios, item para o qual 56% das empresas entrevistadas responderam que atribuem grande importância, seguido do financiamento de “bancos privados”, que aparece como muito importante para 16% das empresas entrevistadas, e “financiamento de fornecedores e/ou clientes”, cuja importância foi assinalada por 14% das empresas entrevistadas.

No que se refere às áreas de investimento contempladas pelas empresas (desde 1999), 55% afirmaram ter investido em treinamento de pessoal, 48%, em alguma atualização tecnológica e 46%, em ampliação da capacidade produtiva (as respostas, neste caso, podem se sobrepor). O investimento em iniciativas coletivas foi praticamente inexistente: apenas 5% das empresas entrevistadas disseram ter investido em alguma iniciativa de caráter coletivo.

Dentre os fatores que influenciaram o eventual investimento desde 1999, um dos mais citados foi “fatores internos à empresa”, mencionado por 65% das empresas entrevistadas como um fator muito importante. O segundo fator que está na origem do investimento é a imposição do “setor de atividade/cadeia produtiva”, com 32% de incidência como muito importante. Finalmente, para 23% das empresas que investiram desde 1999, uma terceira explicação para a busca e a realização do investimento encontra-se no “contexto local/CPL”. Os “projetos de apoio” dificilmente podem

ser considerados como um forte estímulo para o investimento, uma vez que 71% das empresas que investiram disseram que o estímulo provocado pelo programa de apoio em si foi “nulo” ou “fraco” (sem importância).

Capacitação profissional

Considerando apenas as empresas que têm pessoal empregado (o que se refere a 89% das empresas entrevistadas) e o grau de escolaridade desses funcionários, pudemos constatar que 26% das empresas respondeu que a totalidade dos seus empregados possui apenas o ensino fundamental (completo ou incompleto). Porém, para 22%, mais de 75% do seu pessoal tem apenas o ensino fundamental; para outros 22% dessas empresas, entre 50% e 74% dos empregados têm, igualmente o ensino fundamental. Isto significa que para 70% dessas empresas, pelo menos metade do quadro de funcionários tem apenas o ensino fundamental (completo ou incompleto). Paralelamente, 48% das empresas, pelo menos três quartos dos funcionários também têm apenas o ensino fundamental. Finalmente, apenas 18% das empresas dessa amostra afirmaram não ter funcionários com somente o ensino fundamental.

Da mesma maneira, em 10% das empresas entrevista, todos os funcionários cursaram firmaram o ensino médio e, em 22%, pelo menos metade tem esse grau de escolaridade. Em relação ao nível superior, temos que 91% das empresas não têm mais do que 25% de sua mão-de-obra (excluídos os sócios) com esse nível de escolaridade. Em nossa amostra, é estatisticamente desprezível a proporção de empresas que apresenta mais de 25% de sua mão-de-obra (pessoal empregado) com nível superior. Em relação ao pessoal empregado com pós-graduação, 7% afirmaram que até 25% de seu pessoal possui algum diploma de pós-graduação.

No que se refere à qualificação dos empregados, 58% das empresas entrevistadas responderam que ela permaneceu estável nos últimos quatro anos, 33% responderam que houve um aumento da qualificação e 8% disseram ter havido uma piora. Essa evolução na qualificação (positiva, negativa ou estável) foi atribuída, por 77% das empresas, a fatores internos. Como segundo fator mais importante, veio a própria pressão do setor de atividade/cadeia produtiva, ao qual foi atribuído um peso de 39%. Os projetos de apoio tiveram um peso muito baixo, para o conjunto da amostra, na explicação da evolução da qualificação: apenas 17% das empresas atribuíram um peso importante a esse item na explicação da evolução recente da qualificação.

Entre as empresas apoiadas, 36% disseram que a evolução da qualificação de seus empregados tem sido estável, enquanto 57% afirmaram que

a qualificação aumentou. Entre as empresas não apoiadas, 62% disseram que a qualificação tem se mantido estável e para 29% a qualificação aumentou.

Perguntados se os empregados precisam de capacitação adicional, 75% de um total de 92 empresas respondentes disseram que sim. O tipo de capacitação requerida seria, em sua maior parte (para 87% das empresas), técnica. Para 70% das empresas que responderam que os seus empregados precisam de capacitação adicional, esta deveria ser formal (as necessidades de capacitação técnica e de educação formal não se excluem). Entre as empresas apoiadas, 57% disseram que os seus empregados precisam de capacitação adicional; entre as não apoiadas, a resposta foi negativa para 78%.

No que se refere à realização de atividades de treinamento, metade das empresas entrevistadas não as realiza; 19% realizam apenas para os empregados; 5%, apenas para os gerentes, e 26% realizam atividades de treinamento para todos os níveis. Das empresas que não realizam nenhuma atividade de treinamento, 92% são aquelas não apoiadas. Essas proporções são modificadas se considerarmos apenas as empresas apoiadas. Entre estas, 29% não realizam qualquer atividade de treinamento; 36% realizam apenas para os empregados; outros 36%, para todos os níveis. Já entre as empresas não apoiadas, mais da metade (53%) não realiza atividade de treinamento alguma; 16% realizam apenas para os empregados; 6%, apenas para os gerentes, e 24% para todos os níveis.

Considerando apenas as empresas que realizam alguma atividade de treinamento (50% de nossa amostra), para 86% delas as áreas mais contempladas pelas atividades de treinamento são as da produção, 70% das quais também contemplam a área administrativa. Em seguida, vem a comercialização, contemplada, por 68% das empresas em questão, com atividades de treinamento. Ainda considerando apenas estas empresas que realizam alguma atividade de treinamento, 54% as envolvem a totalidade de seus empregados nessas atividades, 64% envolvem três quartos ou mais de seus empregados, 80% envolvem pelo menos a metade e 16% envolvem menos que um quarto de seus empregados.

No que se refere aos locais de treinamento utilizados pelas empresas (lembrando que 50% delas realizam atividades de treinamento), a própria empresa foi citada como um local "importante" por 88% dos entrevistados. Em seguida, vieram as instituições nacionais fora da região e outras instituições fora da região, também as citadas como local "importante" para a realização de treinamentos por 20% das empresas entrevistadas. As instituições locais foram citadas como "importantes" por 18% dessas empresas.

Inovação

Das empresas entrevistadas em Itaguaí, 55% realizam algum esforço de pesquisa e aprendizado, enquanto 90% delas consideram a inovação de produtos, serviços e demais aspectos da organização como um fator importante de diferencial de competitividade. Dentre as empresas que realizam algum esforço de pesquisa e aprendizado, para 82%, a forma mais utilizada de desenvolvimento e aquisição de novos conhecimentos é por intermédio de atividades internas nas unidades de produção das empresas. As atividades externas, embora não especificadas, apareceram em segundo lugar com 60% de incidência dentre as empresas que realizam algum esforço de pesquisa e aprendizado.

Se formos analisar como os esforços de pesquisa e aprendizado se manifestam entre os setores pesquisados, veremos que o setor que, proporcionalmente, mais realiza esse tipo de esforço é o industrial, com 70% das empresas entrevistadas realizando esforços nesse sentido. Em seguida, vem o setor de prestação de serviços às empresas, com 64% das empresas entrevistadas afirmando realizar algum esforço de pesquisa e aprendizado. No setor de transportes e suas atividades anexas (setor portuário), obtivemos um índice de 63% das empresas entrevistadas. O único setor que ficou muito abaixo da média de 55% do conjunto da amostra foi o setor da construção civil e as atividades de comércio e serviços a elas relacionados, com uma proporção de 36% das empresas entrevistadas. Entre as empresas apoiadas, o índice de empresas que realizam esforços de pesquisa e aprendizado é de 64%; entre as empresas não apoiadas, esse índice é de 53%.

Entre as principais fontes de informação e/ou de conhecimentos especializados de que a empresa se utiliza, podemos destacar as experiências anteriores da equipe, fator sinalizado por 76% das empresas entrevistadas como importante fonte de informação. Em seguida, a troca de informações com outras empresas (clientes, fornecedores etc.) apareceu também como uma importante fonte de informação/aquisição de conhecimentos para 67% das empresas entrevistadas. Em terceiro lugar, apareceram as sugestões dos trabalhadores (empregados), citados por 60% das empresas. Do lado oposto, dentre os fatores que não mereceram nenhum destaque como fonte de informação e/ou aquisição de conhecimentos especializados por parte da empresa, apareceram as patentes (97%), as universidades e centros tecnológicos, bem como os departamentos de pesquisa e aprendizado, ambos com 86% de incidência no quesito “sem importância”.

No que se refere às formas de desenvolvimento e incorporação de novas tecnologias, a compra de máquinas é o meio mais utilizado pelas empresas para a aquisição de novas tecnologias (61%), seguida de perto pela coopera-

ção com clientes (59%) e cooperação com fornecedores dos equipamentos (56%). O licenciamento ou *joint venture* e a cooperação com outras organizações (de ensino, pesquisa ou apoio setorial) foram considerados formas de incorporação tecnológica sem importância por uma grande proporção das empresas entrevistadas, respectivamente, por 94% e 75%.

Em geral, podemos avaliar que poucas empresas anunciaram a adoção de inovações no período recente. Se considerarmos que o item mais mencionado foi a incorporação de novos equipamentos no processo produtivo, e que este item foi assinalado por apenas 51% das empresas, podemos confirmar o baixo índice de inovação por parte das empresas entrevistadas. O segundo item mais assinalado como inovação foi a introdução de novas técnicas organizacionais, por 43% das empresas entrevistadas, seguido de “novo produto”, estratégia seguida por 33% das empresas entrevistadas.

O mercado das empresas

Comercialização

Dentre os principais canais de comercialização adotados pelas empresas entrevistadas, destacam-se as vendas sob encomenda, forma utilizada por 76% das empresas entrevistadas. As lojas próprias foram citadas como “importantes” canais de comercialização por 33% das empresas entrevistadas; os representantes, por 28%, e o varejo, por 23%. As vendas por atacado constituem-se em “importante” canal de comercialização para 20% das empresas entrevistadas. O item escritório de exportação foi assinalado por apenas 4% destas.

Do total de empresas entrevistadas, 38% disseram ter, entre seus clientes finais, pessoa física. No entanto, a maior parte delas lida com pessoa jurídica privada grande (43%), com pessoa jurídica privada média (32%) e pessoa jurídica privada pequena (25%). No que se refere aos clientes que atuam na esfera pública, temos a seguinte distribuição: pessoa jurídica pública federal (14%), pessoa jurídica pública estadual (8%) e pessoa jurídica pública municipal (9%).

Do total de empresas entrevistadas, 54% realizam pesquisas sobre as necessidades dos clientes. Dessas, 94% realizam-nas internamente, enquanto 31% utilizam pesquisa já existente e 15% terceirizam esse tipo de pesquisa. Dentre os setores pesquisados, os que mais realizam pesquisa sobre a necessidade dos clientes são o setor de transportes e atividades anexas, com uma incidência de 74%, e o setor industrial, com um índice de 65%. O setor da construção civil e o de prestação de serviços às empresas ficam abaixo da média do total da amostra: nesses setores, respectivamente 33% e 50% das empresas entrevistadas realizam pesquisa sobre a necessidade dos clientes. Entre as empresas apoiadas, essa proporção sobe para 79%; entre as não apoiadas é de 50%.

Concorrência

A análise da posição das empresas entrevistadas na cadeia produtiva revela que empresas no meio da cadeia (48%) predominam sobre as que estão no início (13%) e no final (39%). No setor de transportes e atividades anexas (incluindo as atividades portuárias), encontramos o maior índice de empresas que se posicionam no meio da cadeia produtiva: 67% das empresas entrevistadas do setor. O setor industrial também foi o outro que apresentou um grande número de empresas que se situam no meio da cadeia produtiva: 56% de suas empresas. Por outro lado, o setor da construção civil e a prestação de serviços às empresas foram os que mais apresentaram empresas no final da cadeia produtiva: respectivamente, 53% e 57%. A vocação econômica do Município parece encontrar-se, portanto, na prestação de serviços a empresas portuárias ligadas ao fluxo e ao transporte de mercadorias.

Se considerarmos o conjunto de empresas apoiadas, veremos que a maioria (57%) se encontra no meio da cadeia produtiva, o que já seria de se esperar, tendo em vista que as empresas apoiadas pertencem ao setor de transportes (atividades portuárias e anexas). Já entre as empresas não apoiadas, as que estão no meio da cadeia produtiva também são maioria (46%), mas são seguidas de perto (41%) pelas empresas que estão no final da cadeia produtiva.

Entre os fatores de competitividade ressaltados pelas empresas, o primeiro item, assinalado por 87% das empresas entrevistadas, foi o atendimento aos clientes. O segundo item mais citado foi a qualidade do produto (84%) e, empatados em terceiro, o preço do produto e o respeito aos prazos de entrega, ambos citados por 77% das empresas entrevistadas. Com um menor peso, o custo da mão-de-obra foi citado como fator de competitividade por 56% das empresas, enquanto o nível de especialização da empresa foi citado por 48% delas.

Essa hierarquia dos fatores da competitividade pode ser mais bem explicada pela estrutura da amostra de empresas, na qual se observa uma incidência grande de empresas no comércio de materiais de construção, na prestação de serviços às empresas e na pequena produção industrial, na qual se destaca a serralheria. Dessa forma, são antes os fatores que estão mais próximos da comercialização que devem aparecer como base da competitividade das empresas.

As empresas entrevistadas alegaram sofrer uma forte concorrência por parte tanto de outras empresas situadas no próprio município de Itaguaí (50%) quanto por empresas situadas no município do Rio de Janeiro (63%). Não por acaso, essas duas regiões constituem-se também nos principais mercados dessas empresas. A concorrência com a qual estas se de-

frontam é menor na região de entorno do Município e no interior do Estado: enquanto 37% disseram que a região é uma fonte importante de localização das empresas concorrentes, apenas 30% disseram o mesmo em relação às suas concorrentes situadas no interior do Estado. Ao mesmo tempo, não menos que 34% das empresas disseram sofrer uma forte concorrência daquelas situadas em outros estados. Particularmente, as empresas do Porto de Sepetiba estão em concorrência direta com os operadores portuários de Santos (SP) e de Vitória (ES) e 9% delas alegaram sofrer uma forte concorrência internacional.

A maioria das empresas (55%) disse ter algum tipo de interação com as concorrentes. Essa questão deixa entrever um nível de interação que não aparece nas outras questões que se referem à cooperação e/ou outras formas de associação com outras empresas (clientes, fornecedoras ou concorrentes). Quando as empresas são incitadas a dizer qual é o tipo de relação que estabelecem com as concorrentes, o índice de interação fica abaixo dos 55% citados nessa questão. Isso parece indicar que a grande incidência de respostas afirmativas diz respeito a uma intenção, por parte do empresário, ou a alguma interação informal, e, quando este é convidado a explicitar, não encontra uma descrição que se encaixe no tipo de interação estabelecida. Das empresas que têm algum tipo de interação com as concorrentes, a maioria (61%) qualifica essas interações como boas ou muito boas. Apenas 4% declararam que são ruins e 35% disseram que são satisfatórias.

Geografia das transações

A análise da procedência dos equipamentos comprados pelas empresas de Itaguaí mostra que eles são fornecidos por empresas situadas fora da região. O comércio de equipamentos no Município é quase inexistente, e a proximidade com o município do Rio de Janeiro, bem como o tamanho restrito do mercado, fazem com que as empresas fornecedoras não se interessem em instalar-se em Itaguaí. A ausência de um tecido empresarial industrial e de unidades intensivas em capital, apesar da existência de algumas empresas importantes, desfavorece o abastecimento local de equipamentos.

Sem considerar a proporção dos equipamentos que provêm de cada uma das seguintes regiões, podemos constatar, num quadro de respostas múltiplas, que 62% das empresas entrevistadas disseram que os equipamentos por ela adquiridos provêm do município do Rio de Janeiro, 44% adquirem seus equipamentos em outros estados e 42% os adquire no próprio município de Itaguaí. Apenas 19% das empresas adquirem seus equipamentos na própria região, contra 11% no interior do Estado. Final-

mente, 12% das empresas dispõem de equipamentos que foram importados (outros países).

Se considerarmos a proporção dos equipamentos que chegam de cada uma dessas áreas, pode-se ver que, para 38% das empresas entrevistadas, ao menos 50% dos seus equipamentos provêm do município do Rio de Janeiro. Essa mesma proporção de equipamentos (50%) provêm do município de Itaguaí e de outros estados para, respectivamente, 29% e 6% das empresas entrevistadas. Empresas que têm mais de 50% de seus equipamentos oriundos da região, do interior do Estado ou de outros países são raras: 4% para cada uma destas procedências.

Segundo a grande maioria das empresas (em torno de 90%), a estrutura geográfica dessa procedência (no município, região, interior do Estado ou outras origens), não se modificou em período recente. No entanto, 8% das empresas entrevistadas declararam que a evolução recente na procedência de equipamentos do Estado (incluindo aí de sua capital) tem sido crescente, contra 5% que declararam que essa procedência teve uma evolução negativa (decrecente). O saldo parece ser o de um crescimento da demanda pelos equipamentos que provêm de outros lugares do Estado (fora da região de entorno do Município, do próprio Município e principalmente pelos equipamentos provenientes do município do Rio de Janeiro). Ou seja, assistimos a um recuo por parte do município de Itaguaí e de sua região de entorno no que diz respeito ao fornecimento de equipamentos para as empresas entrevistadas, o que é atestado pela proporção de 8% das empresas entrevistadas que disseram que diminuíram as suas compras de equipamentos provenientes de Itaguaí (contra 2% que disseram que essas compras têm aumentado).

No que se refere à procedência das matérias-primas, deve-se em primeiro lugar alertar que apenas 30% das empresas entrevistadas se mostrou preocupada, o que se deve à baixa representatividade das empresas do setor industrial na amostra de empresas retidas. Da mesma forma como aconteceu com a origem dos equipamentos, pode-se notar que nem o Município pesquisado nem sua região de entorno constituem-se em fornecedores importantes de matéria-prima para as empresas de Itaguaí. Mais uma vez, é o município do Rio de Janeiro que se constitui na principal área de origem das matérias-primas compradas pelas empresas do Município em estudo (respostas múltiplas): 60% das empresas concernidas disseram comprar suas matérias-primas no Rio de Janeiro, contra 47% que disseram comprar em Itaguaí e outros 47% que disseram comprar em outros Estados. Essa proporção relativamente alta de compra de matéria-prima em Itaguaí deve-se aos mananciais de areia que existem na região, que abastecem não apenas os canteiros de obra do município do Rio, mas também

os de Itaguaí. A região de entorno do município de Itaguaí e o interior do estado do Rio de Janeiro são contemplados com a compra de matérias-primas por apenas 17% das empresas. Resta ainda dizer que 14% declararam importar alguma matéria-prima de outros países. Em termos proporcionais, 47% das empresas compram pelo menos a metade de suas matérias-primas no município do Rio de Janeiro, contra 30% que o fazem em Itaguaí e 24%, em outros estados do Brasil.

A evolução das matérias-primas conforme sua procedência permaneceu estável no período recente para aproximadamente 90% das empresas entrevistadas. Como particularidade notamos que a procedência de matérias-primas do estado do Rio de Janeiro (o que inclui o município do Rio e demais municípios, fora o Município pesquisado e sua região de entorno) apresentou uma evolução positiva (crescente) para 10% das empresas, enquanto a evolução das matérias-primas procedentes de outras origens foi positiva para 7% das empresas. Ao contrário, no que concerne às procedências de matérias-primas oriundas do Município pesquisado e de sua região de entorno, nenhuma empresa assinalou uma evolução positiva para essas origens no período recente, ao passo que 7% delas declararam ter havido uma queda no aprovisionamento de matérias-primas procedentes dessas duas regiões. Em outras palavras, a posição relativa de Itaguaí e de sua região de entorno no fornecimento de matérias-primas para as próprias empresas do Município tem perdido espaço para o fornecimento proveniente do município do Rio de Janeiro e mesmo de outros estados.

Quantos aos demais fornecedores (excluída a matéria-prima e os equipamentos), é principalmente nos municípios de Itaguaí (68%) e do Rio de Janeiro (63%) que as empresas vão buscar os seus fornecimentos suplementares. Metade das empresas afirmou que pelo menos 50% desses fornecimentos têm origem no município do Rio de Janeiro, enquanto essa mesma proporção de equipamentos pode ser encontrada no município de Itaguaí para 43% das empresas. Entretanto, 22% das empresas abastecem-se exclusivamente no município de Itaguaí, enquanto apenas 12% o fazem exclusivamente no Rio de Janeiro.

Em outras palavras, se o município de Itaguaí não se constitui em área privilegiada de compra de equipamentos e matérias-primas por parte das empresas que aí se localizam, o mesmo não se pode dizer para o fornecimento de outros materiais. Para a compra dos materiais correntes, Itaguaí parece se constituir num mercado que não é desprezado pelas empresas que estão lá localizadas. O fornecimento dos demais materiais por parte da região de entorno do Município, do interior do Estado ou ainda de outros estados do Brasil é muito menos freqüente: respectivamente, 77%, 86% e

70% das empresas entrevistadas declararam não se suprir de materiais nessas regiões.

De uma maneira geral, no que se refere à geografia das transações e, particularmente, à procedência de equipamentos, matérias-primas e demais fornecimentos, podemos notar uma degradação das condições de fornecimento por parte das empresas que estão instaladas em Itaguaí. Em contrapartida, há um maior volume de compra e uma maior busca pelos equipamentos, matérias-primas e demais fornecimentos provenientes, principalmente, do município do Rio de Janeiro. Isso pode ser tanto uma conseqüência da perda de dinamismo dos fornecedores locais, quanto o resultado de um descomprometimento, por parte das empresas instaladas na região, em dinamizar e incentivar o mercado local.

Do ponto de vista das vendas das empresas localizadas na região, o mercado local se constitui num importante centro consumidor para a absorção dos produtos e serviços prestados por essas empresas: 59% delas afirmam que alguma proporção de seus produtos ou serviços encontram demanda no mercado local. O município do Rio de Janeiro, importante mercado de proximidade onde se concentram importantes clientes finais, figura em segundo lugar como centro receptor dos produtos e serviços da região: 56% das empresas entrevistadas encontram neste mercado um destino para seus produtos e/ou serviços. Contudo, isso não as impede de encontrar também outros mercados: 45% das empresas destinam seus produtos e/ou serviços para a região de entorno do município de Itaguaí; 32%, para o interior do Estado, e 32%, para outros estados do Brasil. Ao mesmo tempo, 6% das empresas entrevistadas realizam exportações (uma delas tem o mercado externo como única fonte de absorção de seus produtos ou serviços): são, quase exclusivamente, as empresas localizadas no Porto de Sepetiba ou outras grandes unidades, tais como a Nuclep.

Entretanto, se o mercado local parece ser privilegiado como destino das vendas, não se pode esperar encontrar aí um mercado de grande dimensão, com alto poder de compra ou mesmo dinâmico. Essa grande incidência de vendas para o mercado local explica-se pelas próprias características das empresas entrevistadas, que são bastante representativas da realidade econômica do Município: suas atividades são quase sempre voltadas para o mercado local, quando não se trata de atividades de subsistência *tout court* (como é o caso das serralherias), do pequeno comércio (venda de materiais de construção, lojas de ferragens) ou dos serviços de proximidade (pequenos escritórios de contabilidade, prestação de serviços de limpeza), cujo produto dificilmente poderia encontrar mercado fora dos limites da cidade. Nesse contexto, 28% das empresas entrevistadas disseram vender mais de 75% de sua produção no próprio município de Itaguaí

e 38% delas vendem ao menos 50% de sua produção nesse mesmo mercado. Ou seja, Itaguaí constitui-se num mercado importante para essas empresas.

Apesar de o destino das vendas ter permanecido relativamente estável para a maioria das empresas, a evolução recente dos mercados finais mostrou um recuo global do conjunto das regiões às quais se destinam os produtos e/ou serviços prestados. Sendo assim, foi o mercado local que melhor resistiu, na qualidade de região de destino das vendas, a esta queda global na absorção dos produtos e serviços: enquanto 9% das empresas entrevistadas afirmaram que houve uma queda na demanda de produtos e serviços por parte do mercado local, 7% delas declararam que houve um aumento. O recuo mais significativo veio da região de entorno do Município pesquisado: 14% das empresas entrevistadas, verificaram uma queda, ao passo que 4% disseram que esse mercado aumentou. O interior do estado do Rio de Janeiro também contribuiu para a retração no volume de vendas: 14% das empresas entrevistadas afirmaram que a absorção de sua produção por parte dessa região diminuiu, contra 8% que disseram que o volume de vendas para a mesma região aumentou. Os outros destinos (outros estados do Brasil e fora do Brasil) não sofreram grandes alterações em termos de volume de vendas.

Relações com o ambiente empresarial e institucional

Cooperação

A proporção de empresas que participam de algum tipo de associação e/ou cooperação com outras empresas é baixa: 13% das empresas entrevistadas. Esse índice de cooperação pode ser comparado com o índice de cooperação encontrado em cada um dos setores pesquisados, e encontraremos algumas discrepâncias em relação à propensão que as empresas de cada setor têm para cooperar. O setor que apresentou o mais alto índice de cooperação foi o de transportes e atividades anexas (no qual o setor portuário está incluído), com 22% das empresas entrevistadas participando de algum tipo de associação e/ou cooperação; o setor industrial foi o segundo que mais coopera, com 17% de suas empresas participando de algum tipo de associação e/ou cooperação. Temos, assim, os dois setores nos quais a incidência de cooperação é maior do que a média observada no conjunto da amostra. Não ocasionalmente, o setor apoiado (transportes e atividade portuária) é o que mais coopera. Os demais setores pesquisados cooperam pouco: no setor da construção civil e suas atividades anexas (comércio de construção e serviços auxiliares) o índice de cooperação é de apenas 8%, e, no setor da prestação de serviços, é zero (nenhuma empresa neste setor participa de algum tipo de associação e/ou cooperação com outras empresas).

Confirmando a constatação anterior, as empresas apoiadas são as mais inclinadas a estabelecer relações de associação e/ou cooperação com outras: 36% delas participam de algum tipo de associação ou cooperação, enquanto, entre as empresas não apoiadas, este índice cai para 9%. Mais especificamente, pode-se notar que a quase totalidade dos operadores portuários e das empresas que atuam no Porto de Sepetiba, integram-se e associam-se a redes de cooperação, o que demonstra a densidade das relações entre empresas nesse tipo de atividade.

No que se refere ao tipo de cooperação, 34% das empresas que, na questão anterior, disseram participar de algum tipo de associação e/ou cooperação com outras empresas, afirmaram que essa cooperação (ou associação) ocorre mediante consórcios de desenvolvimento tecnológico. Para 33% delas, a associação ou cooperação ocorre por meio do estabelecimento de central de vendas; 25%, pela central de compras e para 8%, pelo consórcio de exportação.

Além da participação em algum tipo de associação e/ou cooperação com outras empresas, foi perguntado às empresas se elas estabelecem alguma outra relação com as empresas clientes, fornecedoras ou concorrentes, e quais relações seriam essas. O tipo de relação mais estabelecida entre as empresas refere-se à troca de informações (81%). A troca de informações é feita principalmente com as empresas clientes (43%), depois com as fornecedoras (29%) e finalmente com as concorrentes (9%). Em seguida, aparece o compartilhamento de equipamentos (41%), o que é feito pelas empresas principalmente com as suas fornecedoras (25%) e com as suas clientes (13%). O terceiro tipo de relação mais estabelecida são os ensaios conjuntos para o desenvolvimento e a melhoria de insumos, produtos e processos (35%). Nesse tipo de relação, ganham destaque as atuações conjuntas com as empresas clientes (18%) e as empresas fornecedoras (15%). O treinamento de funcionários em atuações conjuntas com outras empresas é prática comum para 30% das empresas entrevistadas: a maioria realiza esse tipo de prática com as suas fornecedoras (16%) e depois com as empresas clientes (14%).

Como se pode observar, qualquer que seja o tipo, a relação se faz, majoritariamente, com as empresas clientes ou com as empresas fornecedoras, mas muito raramente com as empresas concorrentes. Essa constatação contradiz a resposta dada pelas empresas quando perguntadas se possuíam alguma interação com as concorrentes. Colocada de forma aberta, essa questão incitou um índice de respostas afirmativas de 55% entre as empresas entrevistadas. Nenhum tipo de relação ou forma de interação com as empresas concorrentes ultrapassou, nesta questão, 10% de incidência.

Na amostra de empresas entrevistadas, 17% afirmaram estabelecer algum tipo de parceria com outras empresas. Entre as que disseram estabelecer algum tipo de parceria, a maioria julga essas parcerias como boas ou muito boas, tanto em seu aspecto comercial (82%), quanto no tecnológico (59%). No aspecto organizacional, essas parcerias deixariam a desejar, uma vez que apenas 47% das empresas avaliaram-nas como boas ou muito boas. Ainda no que se refere ao aspecto organizacional, a mesma proporção de empresas (47%) não soube avaliar o impacto da parceria (se positivo ou negativo) sob essa dimensão (organizacional) da empresa.

Dentre as empresas que possuem alguma empresa parceira (17% de nossa amostra), apenas 12% afirmaram encontrar alguma dificuldade nessas parcerias. Essas dificuldades incidem, sobretudo, nas condições de pagamento, na falta de sigilo e em problemas de identificação de competências. No entanto, cabe ressaltar que a alegação dessas dificuldades encontra pouca ressonância no conjunto das empresas em questão e, principalmente, no conjunto das empresas entrevistadas.

Terceirização e subcontratação

Considerando os diferentes serviços que podem ser objeto de terceirização (excluiremos a princípio as atividades ligadas à produção), aqueles que mais foram terceirizados são a contabilidade e a assistência jurídica: respectivamente, 58% e 50% das empresas entrevistadas terceirizam estes serviços. Em seguida, vêm as atividades de manutenção dos equipamentos, terceirizadas por 31% das empresas entrevistadas; a alimentação dos funcionários (28%); o transporte (27%); a entrega e/ou remessa de mercadorias (28%) e a segurança dos estabelecimentos (24%).

As atividades menos terceirizadas são a limpeza (18%), a criação de material promocional (13%), as consultorias (10%), a assessoria de imprensa (5%) e o *design* (3%). A baixa incidência de terceirização para essas atividades se explica pelo fato de a maioria das empresas da amostra serem micro ou pequenas unidades, que nem sempre dispõem dos meios necessários para recorrerem a esse tipo de serviço, ou simplesmente porque não carecem desse tipo de terceirização.

Quando perguntadas se recorrem a outras empresas para realizar parte do processo produtivo (prestação de serviços ou fabricação de bens), 32% das empresas entrevistadas afirmaram recorrer a esse tipo de subcontratação. A incidência da subcontratação entre os setores pesquisados difere em proporção: o setor de transportes (atividades portuárias e anexas) e o setor industrial são os que mais recorrem à subcontratação: respectivamente, 48% e 35% das empresas nesses setores subcontratam alguma parte do seu processo produtivo. Por outro lado, o setor da construção civil

e o da prestação de serviços às empresas pouco recorrem a esse expediente: respectivamente, 25% e 14%. Entre as empresas apoiadas, a proporção daquelas que subcontratam é maior do que entre as empresas não apoiadas: 57% contra 27%. As empresas apoiadas, além de cooperarem mais, também subcontratam mais.

Os motivos da subcontratação referem-se, para 31% das empresas em questão, ao rebaixamento do custo; para 28%, é a falta de meios próprios para realizar a atividade subcontratada; 22% das empresas invocam o fato de que a atividade subcontratada necessita de uma forte especialização (competência), que ela mesma não possui; para 6% das empresas, a subcontratação é motivada pela busca de flexibilidade, ou seja, oscilações na demanda induzem a empresa a operar com uma política de subcontratação. Dentre as relações de subcontratação, 78% se estabelecem por meio de contratos formais, sendo o restante mediante contratos informais. Apenas 9% dessas relações de subcontratação são exclusivas. O prazo da relação de subcontratação, para 66% dos contratos (formais e informais) estipulados, é por operação e/ou por lote. Isso talvez possa refletir o fato de a maioria das relações não ser de exclusividade.

As empresas subcontratadas provêm em sua maioria (31%) do estado do Rio de Janeiro (o que inclui o município do Rio de Janeiro), seguidas daquelas que se localizam no próprio Município pesquisado (28%) ou da região de entorno deste Município (25%). Por último 16% das empresas que subcontratam disseram que as empresas por elas subcontratadas encontram-se em outros estados da federação.

Como regra geral, o tamanho das empresas subcontratadas é menor do que o tamanho das empresas contratantes (isso ocorre em 50% dos casos). Em 28% das relações de subcontratação, o porte de ambas coincide e, em 19% dos casos, a empresa contratante alegou ser menor do que a empresa subcontratada.

Nenhuma das empresas subcontratantes afirmou que o padrão de qualidade das subcontratadas era inferior ao da empresa mandante. Confirmando que a base da relação de subcontratação é a proximidade técnica e econômica com as empresas contratantes, para 91% destas a empresa subcontratada tem o mesmo padrão de qualidade que vigora na empresa subcontratante. Ainda temos que 9% das empresas subcontratantes afirmam que as subcontratadas possuem normas de qualidade superiores às suas.

Em 66% dos casos, a proximidade técnica e econômica entre a subcontratante e a subcontratada é a base da relação de subcontratação. Em 16% dos casos o fator responsável pelo estabelecimento da relação de subcontratação é a proximidade geográfica. A busca por uma proximidade técnica e

econômica por parte das empresas subcontratantes talvez explique a forte dispersão geográfica das empresas subcontratadas.

Adesão institucional

Um percentual de 34% das empresas entrevistadas declararam participar de organismos, sindicatos e outras associações profissionais, o que ocorre, sobretudo, por intermédio de organismos estaduais (cuja sede localiza-se na capital do Estado). A participação em organismos do Município foi citada por 21% das empresas; em organismos na região de entorno do Município pesquisado, por 17%, e a participação em organismos cuja sede localiza-se em outros estados do Brasil, por 10% das empresas. Várias empresas disseram participar em mais de um organismo. Essa participação em mais de um organismo concentra-se também em representações estaduais, visto que 12% das empresas disseram participar em dois ou mais organismos estaduais.

A análise das relações que as empresas entrevistadas têm com as administrações e serviços técnicos oficiais e com as associações profissionais (independente de serem ou não associadas) não parece ser muito boa. No que diz respeito às administrações e serviços técnicos oficiais, 33% das empresas entrevistadas disseram manter relações ruins ou regulares, contra 30% que disseram que essas relações são boas ou muito boas (37% das empresas entrevistadas ou deixaram essa questão sem resposta ou alegaram que esse tipo de relação não influencia os negócios da empresa). Já no que diz respeito à qualidade das relações com as associações profissionais (independente de serem ou não associados), 37% das empresas declararam que essas relações são boas ou muito boas, 21% delas declararam que são ruins ou regulares e 42% ou não se pronunciaram ou disseram que não influencia.

No que diz respeito à legislação (administrativa, tributária/fiscal, aduaneira, trabalhista e ambiental) que cerca as diversas áreas de atuação das empresas, o julgamento que estas fazem sobre essa legislação é, de modo geral, negativo. A legislação mais atacada pelas empresas entrevistadas é a tributária/fiscal, considerada como ruim/regular por 67% das empresas entrevistadas. Em geral, as empresas consideram a carga tributária elevada e o regime fiscal confuso. A legislação trabalhista foi considerada ruim ou regular por 48% das empresas entrevistadas, enquanto a legislação administrativa foi avaliada da mesma forma por 45% das empresas. Como 24% e 32% das empresas, respectivamente, consideraram-se não afetadas ou não tiveram resposta para a avaliação das legislações trabalhista e administrativa, o resultado é que a avaliação positiva foi muito baixa.

A avaliação sobre a legislação aduaneira, por sua vez, deixou de ser feita por 78% das empresas entrevistadas, que ou disseram que ela não

influencia suas atividades, ou simplesmente não responderam. Para as empresas relacionadas a esse tipo de legislação, metade (11%) a considerou ruim ou regular enquanto a outra metade (11%) a considerou boa ou muito boa. Em relação à legislação ambiental, uma grande parte das empresas entrevistadas (46%) disse que não é influenciada ou não respondeu, e, dentre as que responderam, pouco mais da metade (54%) considerou essa legislação como boa ou muito boa.

As empresas de nosso sítio mantêm poucas relações com as instituições de ensino e pesquisa. A prática mais comum com essas instituições refere-se à troca de idéias e informações, mencionada por 27% das empresas entrevistadas. Em seguida, o treinamento de funcionários é uma prática para 22% das empresas, e os ensaios para desenvolvimento e melhoria de insumos, processos e produtos são seguidos, junto às instituições de ensino e pesquisa, por 16% das empresas entrevistadas. Em uma menor proporção, temos a compra de insumos ou equipamentos (13%) e o compartilhamento de equipamentos (10%).

No que se refere à qualidade das relações estabelecidas com as instituições de ensino e pesquisa, 52% das empresas entrevistadas não responderam a essa questão, ou disseram que essas relações não influenciam os resultados da empresa. Entre as empresas que emitiram algum tipo de julgamento, 26% do total de empresas entrevistadas disse que essas relações são boas ou muito boas, e 12% desse total disse que as relações são ruins ou regulares.

Entre os serviços regionais (instituições técnicas da região) utilizados pelas empresas entrevistadas, destaca-se a infra-estrutura do Sebrae (18%), seguida dos sindicatos (15%) e do Senai (14%). Os serviços técnicos da Firjan são utilizados por 10% das empresas entrevistadas, enquanto os do Sesi o são por 7% delas. Esses índices de utilização estão bem abaixo do grau de participação que se espera ter para considerar satisfatória a adesão institucional das empresas de uma região. Do total de empresas entrevistadas, 23% avaliam esses serviços como bons ou muito bons, 31% avaliam como ruins ou regulares e 46% não avaliaram, ou disseram que esses serviços não influenciam no desempenho de suas empresas.

Desafios empresariais

As principais dificuldades evocadas pelas empresas entrevistadas dizem respeito ao conjunto regulamentação estatal/carga tributária/burocracia. A burocracia e a pesada carga tributária fiscal são citadas como os maiores problemas por quase 80% das empresas entrevistadas, enquanto a forma de tributação é julgada inadequada por 66% delas. O segundo conjunto de dificuldades levantadas pelas empresas diz respeito ao ambiente finance-

ro/monetário. A falta de capital de giro (dificuldade citada por 58% das empresas) e de capital para o investimento (citada por 61% das empresas) constituem-se em dois aspectos de um mesmo problema. Igualmente, o nível bastante elevado da taxa de juros também é mencionado por 62% das empresas, ainda que o acesso a um empréstimo bancário ou o seu custo não sejam citados como dificuldade por mais de 46% das empresas. A intensidade da concorrência seria um terceiro fator de dificuldade. A concorrência intensificada, citada por 61% das empresas, assim como o retorno inadequado dos investimentos (47%) e a falta de informações sobre o mercado potencial (28%) são os fatores que dizem respeito à estrutura de mercado da empresa.

Foram poucas as empresas que colocaram os seus problemas internos como as maiores dificuldades enfrentadas. Como regra geral, os problemas internos à própria empresa (gestão, produção, quadro de pessoal, equipamentos ou localização) não são considerados pelo empresário como uma dificuldade a ser superada. As relações com os clientes e com os fornecedores são igualmente poupadas de uma avaliação negativa. Ao mesmo tempo, o fato de ser de micro ou pequeno porte também não significa, para a maioria das empresas, um grande obstáculo a ser transposto: dentre estas empresas, apenas 43% delas consideram que o seu porte representa uma dificuldade de atuação.

Como regra geral, as empresas gostariam de obter mais apoio (em diversas áreas) do que se poderia supor pela apresentação das dificuldades que elas dizem enfrentar. Há um desejo de apoio para as seguintes situações, que correspondem ao que se levantou como fonte de dificuldades: para a redução de uma carga tributária elevada (87%), para a simplificação da política fiscal (82%), para a simplificação administrativa (76%), para a diminuição das taxas de juros (74%), para facilitação do acesso ao capital de giro (68%) e ao capital para investimento (67%). Mas em outros domínios os apoios também seriam bem-vindos.

Em primeiro lugar, nas áreas que estão em relação direta com a comercialização de seus produtos ou serviços. Assim, 79% das empresas gostariam de dispor de informações sobre seu mercado potencial e 75% delas gostariam de obter apoio para a prospecção de clientes. Nesse contexto, a concorrência é novamente citada pelas empresas como um campo de dificuldade, visto que 76% delas gostariam de obter apoio institucional para ter melhores informações sobre suas concorrentes.

Apoio também é esperado na área de capacitação profissional, formação e treinamento. Entre as empresas entrevistadas, 85% esperaram obter apoio para a melhoria na infra-estrutura de conhecimentos, 78%, para a melhoria na educação formal e 75%, para uma melhor capacitação profis-

sional e treinamento técnico. Para 62% das empresas entrevistadas, a qualificação e o recrutamento de sua mão-de-obra também necessitam de suporte.

De maneira geral, ainda que o apoio relativo à organização e à gestão da empresa seja esperado pela maioria das empresas, ele não aparece como uma necessidade imperiosa ou absoluta. Apesar de esse tipo de apoio aparecer como um anseio das empresas, seus números permanecem inferiores aos dos outros apoios esperados. Dessa forma, 56% das empresas dizem esperar algum tipo de apoio para a melhoria do produto, enquanto 54% gostariam de obter apoio para a melhoria do processo. Apoios para a gestão da empresa e do emprego são desejados por 53% das empresas entrevistadas.

Finalmente, 32% das empresas disseram esperar alguma política de apoio à exportação. Se compararmos esse índice com o número que revela a estrutura das empresas da amostra, veremos que ele está bem acima do número de empresas que efetivamente exportam. Isso poderia significar uma vontade, por parte das empresas, alargar o seu campo de atuação mediante a conquista de mercados externos. Resta saber se existe o potencial para isso.

As perspectivas de crescimento das empresas entrevistadas nos próximos três anos são particularmente estimulantes, uma vez que 61% das empresas entrevistadas acreditam que a sua produção aumentará neste período. Apenas 8% das empresas acham que sua produção vai se reduzir, enquanto 29% acreditam que ela permanecerá estável.

As expectativas de crescimento diferem bastante segundo os setores pesquisados. O setor que encontra uma maior proporção de empresas que esperam crescer é o setor de transportes vinculado à atividade portuária: 89% das empresas neste setor possuem uma expectativa positiva de crescimento, o que representa algo em torno de 40% das empresas da amostra. Ainda nesse setor, nenhuma empresa respondeu que espera uma evolução decrescente de suas atividades nos próximos três anos. Essa perspectiva de crescimento das atividades também é encontrada de forma majoritária em dois outros setores: no da prestação de serviços às empresas, 57% das entrevistadas têm uma perspectiva positiva de crescimento para o mercado nacional em sua área de atuação, enquanto, no setor industrial, 52% das empresas entrevistadas compartilham dessa mesma expectativa. O único setor cujas empresas não esperam, de forma majoritária, um crescimento em seu ramo de atividades é o da construção civil: 47% das empresas apostam num crescimento, enquanto mais de 50% das empresas entrevistadas nesse setor acreditam num mercado estável ou mesmo decrescente.

De modo geral, entre as empresas que esperam uma retração de sua atividade nos próximos três anos, nenhuma delas foi assistida por um projeto de apoio. Por outro lado, entre as empresas apoiadas, 93% esperam uma evolução favorável no crescimento de suas atividades, enquanto, para as empresas não apoiadas, essa proporção é de menos de 60%. Isso nos leva a perguntar se as empresas apoiadas dispõem dos melhores recursos para iniciarem uma trajetória de crescimento ou se, mais simplesmente, as empresas mais dinâmicas são justamente aquelas que demandam o apoio e atraem para si a oferta desses programas.

As áreas anunciadas como objeto de investimento nos próximos cinco anos deixam entrever um cenário ainda mais otimista do que aquele anunciado pelas empresas através de suas perspectivas de crescimento. As eventuais áreas de investimento anunciadas pelas empresas corroboram as suas perspectivas de crescimento e, a não ser que estas últimas não se realizem, não podemos dizer que as expectativas de crescimento constituam-se em freio para as decisões de investir.

Em termos de investimentos, as empresas entrevistadas gostariam de concentrar esforços na melhoria da qualidade de seus produtos (86%) e no treinamento de seu pessoal (81%). As atividades a montante e a jusante parecem também se constituir em prioridade, uma vez que 74% das entrevistadas dizem querer realizar investimentos a fim de dispor de um melhor conhecimento de seus mercados potenciais, e também com o intuito de melhorar a comercialização de sua produção. De modo complementar, o processo produtivo propriamente dito também não foi esquecido pelas empresas: 72% querem investir na melhoria do processo de produção e 69% pretendem investir na especialização. Paradoxalmente, 60% das empresas disseram querer investir na diversificação do produto e/ou serviço. Ao mesmo tempo, 69% das empresas querem investir em sua gestão. No que se refere ao emprego, 67% das empresas querem recrutar novos empregados, enquanto o investimento em gestão ambiental foi assinalado por 58% delas.

No que concerne aos investimentos em infra-estrutura, as metas também estão fixadas: 77% pretendem ampliar sua capacidade produtiva (com a compra de equipamentos), 70% pretendem investir em suas instalações e/ou local profissional e 58% pretendem modernizar suas plantas já existentes. Finalmente, aproximadamente um quarto das empresas pensam realizar uma expansão por meio da implantação de uma nova unidade ou fábrica.

Nesse contexto de uma política bastante voluntariosa por parte das empresas quanto ao investimento planejado a curto/médio prazo, não se pode questionar a esperança que elas depositam no futuro próximo. É o

que parece se confirmar, tendo em vista as seguintes perspectivas dos empresários para os próximos três a cinco anos:

- 85% das empresas acreditam que seu mercado vai se expandir;
- 65% pensam em aumentar o seu quadro de funcionários;
- 68% pretendem melhorar sua organização interna;
- 82% pretendem melhorar a capacitação de seus empregados.

Pode-se notar que o otimismo que cerca a criação de empregos é inferior ao otimismo que cerca a evolução das outras variáveis. Particularmente, não há uma estrita proporcionalidade entre a expectativa de crescimento da produção e do nível de atividade e a expectativa de expansão do emprego.

A análise das perspectivas de financiamento nos próximos três a cinco anos é ambígua em relação às previsões anunciadas para o investimento. De fato, apenas 16% das empresas entrevistadas dizem ter a intenção de fazer empréstimo nesse período, enquanto 80% das empresas disseram que irão recorrer à poupança própria. Isto significa que a maior parte das empresas pretende contar com recursos próprios. Na questão sobre as principais fontes de financiamento para o investimento que a empresa utiliza regularmente, apenas 56% disseram ser os recursos próprios uma fonte muito importante de financiamento do investimento, o que gera uma defasagem em relação aos 80% que esperam poder contar com os recursos próprios nos próximos anos.

Importância do local no desempenho das empresas

Avaliação pelos empresários

As empresas entrevistadas participam timidamente das atividades das associações locais não profissionais. O tipo de associação não profissional do qual as empresas mais participam são as associações de caridade, assinaladas por 19% das empresas entrevistadas. Em seguida, vêm as associações religiosas e de cidadania, cada uma com 14% de incidência. Participar em associações ambientais e de moradores faz parte da prática de 12% das empresas entrevistadas. Por último, as empresas participam de associações esportivas (9%) e religiosas (8%).

As empresas entrevistadas parecem extrair quatro vantagens principais do fato de estarem localizadas no município de Itaguai. Em primeiro lugar, para 75% das empresas entrevistadas, está a proximidade com os mercados consumidores, não só pela curta distância que as separam do município do Rio de Janeiro, como também pela facilidade de se chegar ao estado de São Paulo. Em segunda lugar, vêm as facilidades de transporte e comunicação, citadas por 70% das empresas entrevistadas. A infra-estrutura física veio em terceiro lugar, fator citado por 68% das empresas entrevistadas, e em quarto

lugar, o baixo custo da mão-de-obra, citado como uma forte vantagem locacional por 65% das empresas entrevistadas. Uma vantagem adicional é a disponibilidade e a qualidade da mão-de-obra, citadas por uma proporção menor de empresas: respectivamente 56% e 51%.

Uma proporção relativamente grande (41%) das empresas entrevistadas utiliza-se da infra-estrutura regional. Mas nenhuma instituição regional parece usufruir de uma preferência por parte dessas empresas, nem exercer sobre elas uma grande atração ou ainda possuir um monopólio de intervenção sobre o município. Entre as instituições mais utilizadas estão o Sebrae (19% das empresas entrevistadas) e o Senai (15%). Algumas empresas (16%) também recorrem aos serviços de consultoria. Apesar de a UFRRJ estar próxima ao sítio pesquisado, apenas 10% das empresas entrevistadas disseram utilizar-se da infra-estrutura das universidades. Tendo uma especialização predominantemente agrícola, a UFRRJ pouco se coaduna com a realidade das empresas estabelecidas em Itaguaí.

Pelo lado industrial, as empresas entrevistadas não contam, senão bastante moderadamente, com o Sesi (7%) e a Firjan (9%). Essa subutilização poderia reforçar a idéia do caráter pouco desenvolvido do tecido industrial local (empresas recentes, de tamanho muito pequeno e na maioria das vezes artesanais). Por outro lado, a fraca representatividade das empresas industriais na amostra também pode ser o fator responsável por essa baixa utilização. Finalmente, nenhuma empresa afirmou ter utilizado a infra-estrutura de incubadoras ou de escritórios de transferência de tecnologias, o que se explica pela ausência de empresas de alta tecnologia no sítio pesquisado.

Entre os 59% de empresas entrevistadas que afirmaram não fazer uso da infra-estrutura regional, quase a metade (46%) alegou, simplesmente, não ver a necessidade de sua utilização. O mais preocupante, talvez, refere-se aos 32% das empresas que alegaram razões de “inacessibilidade”: falta de informação para 17%, burocracia excessiva para 12% e custo elevado para 3%. Ao mesmo tempo, a má qualidade da infra-estrutura regional afasta de sua utilização 14% das empresas. A maioria das entrevistadas (91%) considera a infra-estrutura regional de qualidade ruim ou regular.

Entre as principais atividades que as empresas gostariam de desenvolver com as instituições no Município ou na região, podemos citar os cursos de capacitação e os serviços de desenvolvimento para as empresas (respectivamente, 81% e 77% das empresas entrevistadas gostariam de desenvolver esses tipos de atividade localmente). Em seguida, vem a participação em eventos e/ou feiras de negócios, item assinalado por 66% das empresas entrevistadas, bem como a divulgação de marcas regionais, apontada por 53% das empresas.

As empresas entrevistadas, em sua maioria (50%), dizem ter boas relações com o Município; apenas uma pequena parte delas (18%) considera essas relações ruins. No que se refere às relações com os serviços federais instalados no Município ou na região, elas são boas para 40% das empresas entrevistadas, ruins para 15% e satisfatórias para 42%. Para 77% das empresas entrevistadas, essas relações poderiam ser melhoradas.

Os projetos de apoio

Organização e atuação dos projetos

Características gerais

Localizado na costa norte da Baía de Sepetiba, no município de Itaguaí, estado do Rio de Janeiro, o Porto de Sepetiba foi concebido para transformar-se, inevitavelmente, em um Complexo Portuário e Industrial, graças à sua localização no mais importante entorno geoeconômico do Brasil, onde em um raio de pouco mais de 500 quilômetros, estão situadas empresas industriais e comerciais responsáveis pela formação de aproximadamente 70% do Produto Interno Brasileiro. Outro fator importante na sua concepção foi o fato de possuir uma retro-área portuária de 10 milhões de metros quadrados, acesso aquaviário e cais de acostagem em águas abrigadas, com profundidade natural para receber navios de grande porte.

O Porto de Sepetiba foi um projeto longamente esperado pelo antigo estado da Guanabara que, em várias e sucessivas oportunidades, encomendou estudos de viabilidade portuária da Baía de Sepetiba. Iniciado finalmente em 1976, sob responsabilidade da CDRJ⁸ e com financiamento do governo federal, foi inaugurado em 1982 com a entrada em operação da primeira fase do terminal de carvão. Materializava-se, dessa forma, uma parte dos objetivos do projeto: importar carvão siderúrgico para o complexo de Volta Redonda, principalmente para a CSN, e de alumina, assim como enxofre e outros minerais para a Valesul.

É num contexto nacional de abertura comercial promovida pelo governo Collor, no início dos anos 1990, de introdução de amplas reformas econômicas e sociais marcadas pelo processo de privatização (também iniciadas pelo Governo Collor, mas aprofundadas sob a égide de Fernando Henrique Cardoso) e de uma concepção de retomada do crescimento econômico calçada na atração de investimento estrangeiro direto, sob os auspícios de uma moeda forte, que surge uma demanda e uma preocupação em relação à modernização e reestruturação da configuração material e institucional que regimentava o setor portuário. Estabeleceu-se, assim, a necessidade de se redimensionar a problemática dos transportes e dos eixos de integração nacional.

Temos, então, espaço para a aprovação, em 1993, da Lei nº 8.630 (Lei de Modernização Portuária), que viria a criar um novo marco institucional, regulatório, para o desenvolvimento portuário no Brasil, cuja finalidade foi fundamentalmente favorecer o processo de modernização e privatização dos portos públicos e dos principais terminais de transportes de cargas, considerados estratégicos para a inserção competitiva do País nos processos de globalização. A lei introduziu mudanças no que diz respeito:

- À entrada dos operadores privados no transporte de cargas de terceiros, antes atribuição exclusiva do Poder Público.
- À transformação das Companhias Docas em autoridade portuária, juntamente com a criação do CAP.
- Ao estabelecimento do OGMO, destinado a administrar o fornecimento da mão-de-obra avulsa, antes em poder dos sindicatos. A questão de fundo que a constituição do OGMO coloca é o repasse da escalação dos trabalhadores portuários para as mãos dos operadores, o que traz como consequência a redução abrupta de postos de trabalho.

Com a chegada do governo de Fernando H. Cardoso (1995), estão dadas as condições para a concretização dos projetos de privatização e de implementação de programas de investimentos estratégicos para a modernização das infra-estruturas de transporte, energia e telecomunicações no País – nos quais o Porto de Sepetiba viria a ser inserido. O Programa *Brasil em Ação* contempla, na sua primeira etapa (1996-1999), investimentos em 42 projetos prioritários. Com a inclusão do *Projeto de Ampliação e Modernização do Porto de Sepetiba* entre os projetos prioritários do *Brasil em Ação*, fecha-se, então, um primeiro ciclo da grande obra projetada. Mais de R\$ 300 milhões foram investidos para construir, em menos de dois anos, a infraestrutura básica de dois terminais de uso múltiplo de cais contínuo e um de cais descontínuo, além da dragagem do canal de acesso e do aterramento de uma área de aproximadamente 245.000 m².

Entretanto, antes do seu arrendamento em 1998, o Porto de Sepetiba foi objeto de análise tanto do governo do Estado, por intermédio de sua Secretaria de Planejamento (Secplan), quanto da CDRJ. Entre 1995 e 1998, o projeto de expansão do porto foi o objeto de três consultorias, realizadas por empresas multinacionais, todas contratadas por organismos públicos.

Uma primeira tentativa nesse processo de definição de um perfil para o Porto de Sepetiba foi a consultoria encomendada pela Secplan à empresa Mackinsey, que resultou num relatório denominado “*Fortalecendo o Desenvolvimento do Rio de Janeiro e o Sistema Portuário do Brasil através do Porto de Sepetiba*”, oficialmente concluído e apresentado em 23.6.1995. Segundo esse relatório, o Porto de Sepetiba seria uma solução viável para o que foi percebido como um sério gargalo do sistema portuário regional e nacional.

Uma segunda consultoria resultou no “*Plano Estratégico de Desenvolvimento do Complexo Portuário de Sepetiba*”, documento realizado pela UFRJ através da Fundação Coppetec, a pedido da CDRJ. Em relação ao plano anterior, o relatório da Coppetec é ainda mais ambicioso no que diz respeito à capacidade de operação do Porto de Sepetiba, tanto para os terminais de contêineres (nove terminais de *contêineres* ou de uso múltiplo, que teriam uma capacidade total de 4,8 milhões de TEUs), quanto para os terminais de minérios, granéis sólidos e carvão, e também no que diz respeito à utilização de sua retroárea.

Com o intuito de fortalecer e de legitimar o argumento da necessidade de se construir um *hub port*, o governo federal, mais uma vez por meio da CDRJ, encomendou uma terceira consultoria, dessa vez à companhia americana Bechtel International Inc., uma das maiores e mais prestigiosas empresas construtoras do mundo. De acordo com o solicitado, a Bechtel realizou um estudo preliminar sobre a viabilidade econômica da tentativa do governo federal e da CDRJ de construir um *hub port* em Sepetiba, considerando aspectos como custos de transporte, mercados potenciais, volumes de exportação, acesso marítimo, acessos terrestres, proximidades dos mercados, entre outros. Concluiu-se que Sepetiba possuiria as melhores condições, entre os principais portos da região Sul-sudeste, de ser transformado num porto concentrador, em termos tanto de capacidade, quanto de impacto ambiental.

Desde então, o *Projeto Sepetiba*, já em sua terceira versão, apesar de não tornar totalmente caduco o modelo portuário precedente, modificou-o substancialmente, levando-o a redefinir os fatores de competitividade que passariam a prevalecer neste novo modelo. A vocação do Porto de Sepetiba, sem abrir mão de sua base industrial, torna-se, doravante, comercial, o que corresponde, segundo a literatura especializada, à passagem de um modelo portuário de segunda geração a outro de terceira geração. Isso faz com que a maneira de gerenciar a sua expansão e posterior desenvolvimento se altere por completo, em virtude das novas aspirações econômicas contidas neste modelo: forte articulação com a sua hinterlândia, criação de uma plataforma logística, concorrência direta com os Portos do Rio de Janeiro e Santos, o que representa desafios, mas também novas oportunidades. Novas oportunidades que demandam das instituições locais o papel de agentes interlocutores dos empresários locais, a fim de aproveitarem-se da performance macroeconômica oriunda da expansão do Porto de Sepetiba.

Aparece então a crescente importância do lugar que devem ocupar as instituições locais e regionais na gestão portuária, principalmente através de organismos transversais como, por exemplo, o CAP, que reúne o

conjunto dos atores portuários (operadores e autoridades portuárias, instituições locais, regionais e federais, exportadores, importadores, assalariados etc.). É nesse contexto que a noção de desenvolvimento local aparece com toda a sua força, na medida em que, mesmo sabendo que o desempenho do Porto de Sepetiba depende de fatores que estão fora do alcance do Município e das instituições locais, cabe a estas aproveitarem-se desse desempenho e trazer, para o município, alguns dos efeitos de transbordamento gerados pela expansão e desenvolvimento do porto. Elas serão bem-sucedidas nessa internalização se atuarem como agentes interlocutores dos interesses locais entre as instituições gestonárias que se encontram nos níveis estadual e federal.

Adequação do PA ao quadro econômico local

Existe uma dificuldade para a adequação do PA ao quadro econômico local derivada do diferente prazo de cálculo econômico e político entre os agentes envolvidos com a operação desse programa. As prefeituras da região buscam benefícios mais imediatos, tendo em vista o calendário eleitoral, enquanto os investidores no complexo portuário têm uma visão mais a longo prazo.

O programa de apoio diz respeito às grandes empresas que operam no setor portuário e nas atividades de transportes que são anexas a este. Do ponto de vista dos empresários entrevistados, o programa de apoio não se está adequado à realidade local, uma vez que ele não prevê nenhuma ação específica de ajuda direta às empresas locais (financiamento, capacitação etc.). O programa de apoio é visto pelas pequenas empresas do Município como favorecendo apenas um setor, que é o setor ao qual pertencem as operadoras portuárias que estão instaladas dentro do porto.

A "máquina" do PA: funcionamento interno em relação aos objetivos perseguidos

Face às falhas do funcionamento interno do PA, existiria a necessidade de criação de uma instância de coordenação institucional que envolvesse todos os agentes públicos e privados para que se tenha uma maior aderência aos objetivos definidos e uma melhoria do funcionamento interno das instituições envolvidas. Sobre esse ponto, pode-se consultar o relatório do projeto desenvolvido pela Coppe para o Porto de Sepetiba.

As atividades relacionadas ao desenvolvimento do Porto de Sepetiba tiveram um bom desenvolvimento. As operações cresceram e existem planos de investimento para ampliação das atividades que envolvem um terminal de grãos e a instalação de algumas plantas industriais na retroárea do porto. As dificuldades maiores estão relacionadas com a definição de um

plano de uso de solo para a região de Itaguaí, o que poderá ser alcançado com a colocação em prática do novo Plano Diretor do município.

Processos e ferramentas de avaliação do PA

O acompanhamento das atividades de avaliação do PA deve envolver dois tipos de mecanismos. O primeiro voltado para a avaliação da estrutura institucional relacionada ao gerenciamento do impacto da atividade portuária sobre a região. Envolve a presença do Poder Público federal, estadual e municipal, os agentes privados e as agências de gerenciamento do Porto. O segundo envolve a construção e acompanhamento dos indicadores de desenvolvimento econômico e social para a região.

Interação projeto de apoio-empresas

Como regra geral, as empresas de nosso sítio não têm acesso ao projeto de apoio. A grande maioria delas (constituída por MPEs) dificilmente poderá se beneficiar diretamente do Projeto de Ampliação e Modernização do Porto de Sepetiba, a não ser que elas se mobilizem em torno de um organismo ou instituição comum e reivindicuem, das autoridades locais e portuárias, uma efetiva contrapartida da expansão portuária à economia local. Esse beneficiamento às MPEs locais seria mais provável de acontecer mediante um impulso indireto à geração, pelas empresas portuárias, de renda e emprego na região.

Quanto às médias e grandes empresas portuárias que consideramos como fazendo parte do Projeto de Ampliação e Modernização do Porto de Sepetiba, estas tampouco possuem algum vínculo formal ou institucional ao projeto (exceto, talvez, pela participação da CSN e da Sepetiba Tecon), sua participação ficando restrita, muito mais, à absorção, por estas empresas, das externalidades econômicas geradas pela expansão da atividade portuária. De fato, essas empresas (as 14 empresas “apoiadas”, cujo critério de escolha será desenhado no parágrafo a seguir) sentiram de perto o impacto (positivo) da movimentação e da expansão da economia portuária.

Informações adicionais localizadas

Ao mesmo tempo em que tomaram parte no programa de apoio que se constitui no desenvolvimento do Porto de Sepetiba, algumas empresas participaram também de projetos “pontuais”, sempre de maneira isolada junto às instituições de apoio e como resultado de uma demanda individualizada. No entanto, este tipo de participação foi bastante restrito.

Nesse contexto, 10% das empresas entrevistadas (a amostra neste caso é mais ampla do que o número de empresas contempladas pelo programa

de apoio do Porto de Sepetiba) usaram o financiamento do BB para capital de giro. O Sesi/Senai foi igualmente citado por 11% das empresas entrevistadas, as quais se beneficiaram de cursos de capacitação para seus empregados ou dirigentes. O Sebrae também foi uma instituição mencionada por 13% das empresas da amostra, que em algum momento se beneficiaram da ampla gama de cursos de formação oferecidos por esse organismo. O BNDES, que propõe financiamentos para a realização de investimentos (o Finame é um destes programas), foi citado por 5% das empresas entrevistadas (foram essencialmente as grandes empresas que mencionaram ter recorrido ao financiamento do BNDES).

Por fim, os governos estadual e municipal foram citados, respectivamente, por 6% e 5% das empresas entrevistadas: trata-se aqui, essencialmente, de empresas que se beneficiaram de alguma isenção fiscal.

Os projetos de apoio na opinião dos empresários

Informação sobre o projeto

O projeto de apoio considerado foi o projeto de expansão do Porto de Sepetiba. Consideramos como empresas apoiadas aquelas que estão localizadas na área portuária, bem como aquelas que estão no seu entorno e que se beneficiaram de sua expansão. Assim, segundo os critérios adotados, foram encontradas, em nossa amostra, 14 empresas apoiadas. Destas, sete localizam-se no Porto de Sepetiba e outras sete são empresas que não se localizam na região portuária, mas possuem relações econômicas com empresas lá situadas. Um segundo critério para a inclusão deste último grupo de sete empresas é que o seu desempenho econômico tenha sido alterado em virtude da expansão das atividades do Porto de Sepetiba. Dessa forma, as empresas apoiadas representam 14% do total da nossa amostra (temos um total de 14 empresas apoiadas contra 86 não apoiadas).

As empresas apoiadas fazem parte do setor de transportes e atividades portuárias anexas, o que não nos permite distinguir os efeitos do programa de apoio sobre vários setores diferentes. Assim, nossa análise se resumirá a uma comparação entre as empresas apoiadas e as não apoiadas.

Iniciativa do apoio

Para 93% das empresas apoiadas, a iniciativa do apoio partiu delas mesmas. Metade destas, que são operadores portuários que estão localizados dentro do Porto de Sepetiba, dispõe de uma concessão mediante o pagamento de uma taxa anual, enquanto os outros beneficiários se mobilizaram a fim de participar das externalidades econômicas da atividade portuária.

Objetivos perseguidos pelos empresários no apoio

Os objetivos perseguidos pelos empresários ao se filiarem ao projeto de apoio não podem ser descritos de maneira explícita e direta, uma vez que as metas do apoio não foram claramente estabelecidas, a não ser pela abrangência mais geral de se “dinamizar a atividade portuária com a expansão do Porto de Sepetiba”. Assim, no que se refere aos empresários cujas empresas estão diretamente vinculadas às atividades portuárias, um objetivo geral constitui-se na busca pela apropriação das externalidades positivas geradas pela expansão portuária e, para aqueles mais confiantes, estabelecer negócios diretos com as grandes operadoras portuárias no estabelecimento do Porto de Sepetiba.

Natureza e contrapartidas do apoio obtido

A particularidade do projeto de apoio nos levou a uma incidência muito baixa (21%) no conjunto dos tipos de apoio propostos pelo questionário: 7% das empresas alegaram que o apoio obtido foi de natureza técnica, 7% obtiveram apoio financeiro e para outros 7% o apoio obtido traduziu-se por créditos fiscais. Entretanto, 79% das empresas entrevistadas concernidas optaram por assinalar, na questão “natureza do apoio obtido”, a resposta “outros”. Na categoria “outros”, a resposta mais utilizada pelas empresas foi a captação de externalidades positivas associadas à expansão do porto. De fato, se o funcionamento do Porto de Sepetiba tem um impacto evidente para as empresas que lá se localizam, o programa de apoio Porto de Sepetiba representa, antes de qualquer coisa, um mercado potencial para essas empresas, o qual só será alcançado se houver um esforço de mobilização por parte dessas empresas. Em outras palavras, trata-se de um apoio cuja natureza é a captação, por parte das empresas envolvidas, das economias externas e dos efeitos de transbordamento que se originam a partir da expansão e do funcionamento do Porto de Sepetiba.

A contrapartida ao apoio obtido, em 14% dos casos, refere-se à contribuição parcial, por parte da empresa concernida, ao financiamento do projeto. Em 86% dos casos a contrapartida ficou indeterminada, uma vez que o programa sob avaliação não é um programa de apoios pontuais com especificações claras de direitos, obrigações e deveres. Para se ter uma avaliação clara do impacto do projeto, a empresa concernida deveria fazer um contrato com as empresas operadoras do porto ou obter uma concessão delas, o que muitas vezes não é o caso.

Verificação dos resultados do projeto de apoio

Metade das empresas influenciadas pelo projeto de apoio declarou que o impacto deste pôde ser sentido positivamente. Trata-se, antes de qualquer

coisa, dos operadores portuário cujas atividades e desenvolvimento são acompanhadas de perto pela autoridade portuária (CDRJ).

Dois impactos principais apareceram para as empresa-objeto do projeto de apoio: para 93% delas, houve um aumento importante de sua atividade e para 79%, houve um aumento importante no efetivo de pessoas empregadas. Esses impactos revelam bem a natureza desse projeto. Em menor grau, algumas empresas sublinharam os efeitos do projeto para: melhor conhecimento de seu mercado (43%); melhor desempenho na comercialização (43%) e melhor controle da qualidade de seus produtos (43%).

Apesar do caráter de configuração produtiva em que se constitui uma economia portuária e do funcionamento desse tipo de atividade, digno de nota é o fato de 65% das empresas apoiadas sublinharem que o projeto do Porto de Sepetiba não induz a uma cooperação interfirmas muito elevada. Ao mesmo tempo, apesar da presença de uma autoridade portuária encarregada do desenvolvimento do porto, os efeitos do projeto de apoio sobre a capacitação foram julgados sem importância por 71% das empresas.

Expectativas e opinião geral dos empresários sobre o apoio

No que se refere às expectativas mais gerais, podemos constatar que os empresários nutrem uma esperança positiva no que concerne à evolução da economia local e das atividades portuárias. Acreditam numa revitalização da área portuária e numa expansão da atividade econômica na região, mas questionam se a sua empresa, particularmente, será beneficiada por expansão. Restringindo-nos sobre as empresas que incluímos como essa parte do *Projeto Sepetiba*, a maioria delas (86%) respondeu que as suas expectativas em relação ao funcionamento do projeto foram atendidas. Ou seja, de alguma forma o projeto de revitalização portuária atingiu, favoravelmente, o desempenho econômico dessas empresas (volume de vendas, faturamento, qualificação de seus funcionários etc.).

Os projetos e as empresas

Características estruturais das empresas apoiadas versus não apoiadas

No que se refere às faixas de faturamento, as empresas apoiadas são, em geral, maiores do que as não apoiadas; estas são, em sua maioria, de pequena dimensão: 65% declararam ter um volume de faturamento inferior a R\$244 mil. Entre as empresas apoiadas, 36% declararam que a sua faixa de faturamento anual fica entre R\$245 mil e R\$ 1.200.000,00, enquanto 50% delas declararam que a sua faixa de faturamento é superior a R\$1.200.000,00. Entre as empresas não apoiadas, apenas 14% declararam estar em faixas de faturamento superiores a R\$1.200.000,00. Essas diferen-

ças confirmam que a maioria das empresas apoiadas são grandes empresas operadoras que atuam no Porto de Sepetiba.

Quanto ao número de empregados, a maioria das empresas apoiadas (assim como a maioria das empresas que não o são) situa-se na faixa de tamanho das micro ou pequenas empresas (menos de 49 empregados): 71% das empresas apoiadas e 87% das não apoiadas classificam-se neste porte. Todavia, entre as empresas apoiadas encontramos uma maior proporção de médias empresas (entre 50 e 249 empregados) do que entre as não apoiadas: 21% contra apenas 9%. A proporção de grandes empresas nesses dois conjuntos (apoiadas e não apoiadas) não é significativa.

Se desagregarmos o porte das MPes e repetirmos a comparação, constatamos que as empresas apoiadas têm uma participação relativa maior na faixa de tamanho de 10 a 49 empregados, o que corresponde às pequenas empresas: 43% das empresas apoiadas situam-se nessa faixa, contra 24% para as empresas não apoiadas. Podemos, então, notar que há uma tendência de predomínio (em termos relativos) das empresas apoiadas na faixa de PMEs, enquanto as empresas não apoiadas estão proporcionalmente em maior número na faixa das microempresas.

Quanto à idade das empresas, a maioria das empresas apoiadas (43% delas) são empresas novas (0 a 4 anos de existência), enquanto as empresas não apoiadas situam-se majoritariamente (38%) na faixa de cinco a 12 anos. Isso pode ser explicado pela recente revitalização do Porto de Sepetiba, que foi um vetor indiscutível de retomada de dinamismo para o setor portuário ao passo que nenhum fato novo contribuiu para a criação recente de empresas nos outros três setores em análise, aos quais pertencem as empresas não apoiadas.

Entretanto, entre as empresas apoiadas, encontramos uma grande incidência (36%) de empresas na faixa de idade acima de 13 anos. Estas já exerciam suas atividades em outros portos mais antigos que o Porto de Sepetiba e deslocaram uma parte de suas atividades a partir da revitalização deste último. Essa proporção de empresas apoiadas cuja idade ultrapassa os 13 anos coincide com a proporção daquelas não apoiadas nessa mesma faixa de idade. Mas, de maneira geral, enquanto, para as empresas apoiadas, as faixas extremas (de zero a quatro anos e acima de 13) predominam, entre as empresas não apoiadas, as faixas intermediárias (entre cinco 12 anos) prevalecem.

Verificamos que as empresas apoiadas instalaram-se recentemente no sítio de Itaguaí: 64% delas está há menos de quatro anos no município. No entanto, se considerarmos tempos de atuação mais longos (acima de 11 anos), a proporção de empresas não apoiadas é muito maior do que a proporção de empresas apoiadas: dentre as não apoiadas, 27% estão em

Itaguaí há mais de 11 anos; a proporção é de apenas 7% entre as empresas apoiadas. As empresas não apoiadas estão, de modo geral, atuando há mais tempo em Itaguaí do que as apoiadas.

Esses resultados inscrevem-se no quadro da recente revitalização do Porto de Sepetiba (1998-1999), que provocou a retomada do setor de transportes/atividades anexas no sítio pesquisado. Algumas empresas apoiadas precederam essa revitalização (é o caso da operadora Tecar e de algumas outras empresas transportadoras de cargas), pois temos, entre as empresas apoiadas, 36% que se instalaram em Itaguaí há mais de cinco anos; enquanto outras implantaram-se com a chegada da Sepetiba Tecon, cujo início de operações só foi possível com o cumprimento de acordos contratuais com esta operadora. Apesar da inauguração do Porto de Sepetiba em 1982, e mesmo com a proximidade dos Portos do Rio de Janeiro, Angra dos Reis ou ainda com o terminal privativo da Tecon, Itaguaí jamais experimentou a constituição de um verdadeiro tecido de empresas portuárias que pudesse dar origem a uma economia portuária, o que parece começar a tomar forma somente a partir de 2002.

Se compararmos a idade das empresas que operam em Itaguaí com o tempo de sua atuação neste Município, veremos que o início das atividades das empresas apoiadas (as operadoras portuárias e as empresas que exercem atividades anexas) é quase sempre posterior ao nascimento da empresa. Em outras palavras, a existência dessas empresas é anterior à iniciativa de constituição do programa de apoio Porto de Sepetiba, mas elas optaram por transferir uma parte de suas atividades para Itaguaí a partir do momento da revitalização do porto, para aproveitarem-se das oportunidades econômicas e das externalidades que se constituíram desde então. Este é, particularmente, o caso das empresas de logística e de transportes cujas sedes localizam-se no Rio de Janeiro, que também mantêm atividades com vários outros portos do Brasil.

A idade dos empresários não nos parece ser um fator de diferenciação entre as empresas apoiadas e as não apoiadas. A maioria das pessoas entrevistadas tem entre 40 e 59 anos (57% para as empresas apoiadas contra 56% para as empresas não apoiadas). A faixa de idade menor de 21 anos não foi representada por nenhuma pessoa entrevistada (tanto nas empresas apoiadas, quanto nas não apoiadas), enquanto a segunda faixa mais representativa foi a de 21 a 39 anos: 29% entre as empresas apoiadas e 34% para as não apoiadas.

Ao contrário do fator idade, o nível de escolaridade da pessoa entrevistada mostra uma diferença importante entre as empresas apoiadas e as não apoiadas: enquanto entre as primeiras 79% das pessoas entrevistadas (ou seja, seus dirigentes) disseram possuir diploma superior, entre as se-

gundas a proporção dos dirigentes que possuem diploma superior cai para 38%. Entre as empresas não apoiadas, a proporção de empresários que têm “até o ensino fundamental” é de 16%, contra apenas 7% para as empresas apoiadas. Ou seja: em geral, os dirigentes das empresas apoiadas têm maior nível de escolaridade do que os dirigentes das empresas não apoiadas.

Essa repartição reproduz uma clivagem que existe no município de Itaguaí. De um lado, está um conjunto de empresas bastante estruturadas que partilham de um nível gerencial elevado para poderem competir em um mercado bastante acirrado, que inclui operadoras portuárias de outros municípios e de outros estados do Brasil (portos do Rio e Santos). De outro, há uma malha de empresas constituídas por atividades de pequena dimensão, quase sempre no comércio ou nos pequenos serviços urbanos (na maioria das vezes atividades de subsistência), ou ainda artesanais quando se referem à indústria, para as quais um nível mínimo de formação não se constitui em uma barreira à entrada.

Características dinâmicas das empresas apoiadas versus não apoiadas

Recentemente, as empresas apoiadas tiveram melhor sorte do que as não-apoiadas no que se refere à evolução do seu faturamento/volume de produção. Enquanto 50% das apoiadas declararam que a evolução de seu faturamento foi positiva nos últimos três anos, apenas 28% das não-apoiadas experimentaram a mesma evolução. Dentre as não-apoiadas, 42% disseram que a evolução do seu faturamento foi decrescente. A proporção de empresas apoiadas que teve uma evolução negativa em seu faturamento nos últimos três anos é de apenas 7%.

Esses números nos levam à conclusão de que a quase totalidade das empresas apoiadas aproveitou-se da revitalização do Porto de Sepetiba, certamente algumas em maior medida do que outras, ao passo que a maioria das empresas que se situam no sítio pesquisado beneficiou-se muito pouco dessa revitalização.

A análise da evolução do número de assalariados (desde 1999) é menos contrastante do que a da evolução do faturamento, ainda que, mais uma vez, as empresas apoiadas tenham tido melhor desempenho do que as não-apoiadas. Dessa forma, 43% das empresas apoiadas aumentaram o seu volume de empregados desde 1999, ao passo que somente 22% das não-apoiadas o fizeram. A evolução do número de empregados foi decrescente para 21% das empresas apoiadas, enquanto a proporção de empresas não apoiadas que teve uma evolução decrescente no seu número de empregados foi de 44%.

Quase 80% das empresas apoiadas dispõem de funções ou de departamentos especializados, contra menos da metade para as empresas não apoiadas. Essa situação se explica principalmente pelas diferenças de tamanho que subsistem entre as empresas desses dois grupos (apoiadas e não apoiadas): a existência de numerosas MPEs entre as não apoiadas tem uma influência decisiva sobre esse resultado, uma vez que elas raramente têm necessidade ou os meios para disporem de funções ou departamentos especializados.

A quase totalidade das empresas apoiadas utiliza a *internet* (86%), contra um pouco mais da metade para as empresas não-apoiadas (56%). Trate-se quer de empresas apoiadas, quer de empresas não-apoiadas, o número de terminais utilizados para conexão praticamente não difere: três quartos das empresas dispõem de um a cinco terminais. Para aquelas empresas que estão equipadas com tecnologias de informação, uma boa parte dispõe de pontos de rede: 50% das empresas apoiadas e 43% das empresas não apoiadas.

De modo geral, as empresas utilizam a *internet* há pouco tempo (87% das empresas em nossa amostra utilizam *internet* há menos de cinco anos). Entre as empresas apoiadas, esse índice é um pouco maior: 92% das empresas apoiadas utilizam a *internet* há menos de cinco anos, contra 86% para as empresas não-apoiadas. Entre as empresas não-apoiadas, encontramos uma proporção maior daquelas que utilizam a *internet* há mais de cinco anos: 14% contra 8% para as apoiadas. Essas diferenças explicam-se pelas próprias características demográficas dessas duas categorias de empresas: em virtude de as empresas apoiadas serem, em geral, mais jovens do que as não apoiadas, é normal que elas utilizem a *internet* há menos tempo.

Os motivos anunciados para a utilização da *internet* pelas empresas apoiadas e pelas não apoiadas diferem substancialmente. Enquanto os motivos apresentam-se mais difusos para as não-apoiadas, entre as empresas apoiadas o motivo é mais direcionado: todas elas destacaram a importância da *internet* para manterem uma conexão direta com clientes e fornecedores, 83% destacaram a importância de uma comunicação eficiente e 67% delas usam a *internet* para a busca de informações sobre a legislação pertinente à área de atuação da empresa. Já as empresas não apoiadas utilizam a *internet* para a conexão com clientes e fornecedores (86%), comunicação eficiente (84%), busca de informações sobre a legislação pertinente (74%) e para a prospecção de clientes e propaganda (59%).

As empresas apoiadas usam os instrumentos de gestão empresarial com maior frequência do que as empresas não apoiadas: 71% das apoiadas contra 59% das não-apoiadas. A maior dimensão e complexidade de funci-

onamento das empresas portuárias explicam esse maior grau de utilização, enquanto entre as empresas não-apoiadas a forte presença de MPES faz com que a incidência de utilização de instrumentos de gestão empresarial seja baixa, em razão da falta de meios, de interesse ou mesmo da falta de competências para a sua utilização.

Raros são os domínios nos quais as empresas não apoiadas investiram proporcionalmente mais do que as empresas apoiadas (apenas diversificação do produto ou serviço e redução da capacidade ociosa). Assim como muito raramente (apenas em um caso) mais da metade das empresas apoiadas disseram ter investido em qualquer uma das áreas sugeridas (a única área que foi objeto de investimento por parte de 51% das empresas não apoiadas foi “treinamento de pessoal”). No mais, as empresas apoiadas investiram proporcionalmente bem mais do que as empresas não apoiadas nos anos mais recentes. A retomada da atividade portuária sendo recente, assim como o conjunto das empresas apoiadas, e dado que a revitalização do Porto de Sepetiba necessitou de investimentos por parte das empresas em questão – não apenas para satisfazer a demanda de seus mercados mas também para fazer face à concorrência dos portos do Rio e de Santos –, esperava-se, por parte das empresas apoiadas, uma maior taxa de inversão do que a da média das empresas no período recente. Essa situação contrasta com o fraco crescimento observado nos outros setores nestes últimos anos, o que deixou poucas margens de manobra e de visibilidade para os setores tradicionais do sítio pesquisado.

Nesse quadro, as empresas apoiadas investiram majoritariamente em duas áreas principais: 79% delas investiram em treinamento de pessoal (contra 51% entre as empresas não apoiadas) e 71%, em atualização de tecnologia (contra 44% entre as empresas não apoiadas). Temos ainda que 57% delas investiram em gestão ambiental (contra apenas 27% entre as empresas não apoiadas) e metade, em ampliação para aumento de capacidade (contra 45% entre as empresas não apoiadas) e na especialização produtiva (contra 36% entre as empresas não apoiadas).

As empresas apoiadas têm uma maior tendência em propor aos seus funcionários uma capacitação adicional do que as empresas não apoiadas. Entre as primeiras, essas iniciativas abrangem 71% das empresas, enquanto entre as segundas elas abrangem 46% das empresas. As iniciativas de capacitação oferecidas aos funcionários pelas empresas apoiadas nunca visam apenas aos gerentes ou elas abrangem só os empregados (em 36% dos casos) ou elas abrangem todos os níveis (para outros 36% dos casos). Essa tendência em oferecer capacitação adicional, seja apenas para os empregados seja para todos os níveis do quadro de funcionários, repete-se

entre as empresas não-apoiadas, mas, como já dito, numa menor proporção do que nas empresas apoiadas.

Mais de um terço das empresas apoiadas declara ter relações de parceria ou de cooperação com outras empresas, enquanto entre as não-apoiadas essa proporção cai para 9%. Ou seja, as empresas apoiadas cooperam mais do que as empresas não-apoiadas. Entretanto, no que se refere às relações de subcontratação, as empresas não-apoiadas subcontratam proporcionalmente mais do que as empresas apoiadas: 29% contra 21%.

As perspectivas de crescimento entre as empresas apoiadas e as não apoiadas diferem bastante. Enquanto a quase totalidade das empresas apoiadas tem uma perspectiva favorável para o seu crescimento a médio prazo, apenas 56% das empresas não apoiadas compartilham dessa mesma perspectiva. Entre estas, 10% pensam que o seu volume de negócios diminuirá e 33% acreditam que este se manterá nos próximos três a cinco anos. Entre as empresas apoiadas, nenhuma aposta numa redução do seu nível de atividades.

A retomada e a revitalização do Porto de Sepetiba é uma realidade. As margens de manobra para as empresas que aí vierem a se instalar são enormes, num ambiente em que as empresas-clientes (empresas de logística) tendem a se interessar cada vez mais pelo tipo de infra-estrutura oferecida pelo Porto de Sepetiba que, por sua vez, recebe cada vez mais o apoio das instituições nacionais e estaduais.

O quadro institucional itaguaiense e o desenvolvimento local

A administração municipal e os assuntos econômicos locais

O Projeto de Ampliação e Modernização do Porto de Sepetiba não foi concebido nem planejado pela administração municipal já que a gestão relativa a portos é de âmbito federal. Com uma área de influência que ultrapassa os limites geográficos da região Sudeste, ele foi concebido e planejado nas esferas de decisão federal, com a aquiescência dos poderes estaduais. Recebeu o *status* de um dos eixos de desenvolvimento para a região Sudeste no Plano Brasil em Ação, considerado estratégico pelo governo de então para a retomada do crescimento da economia brasileira.

Seus modos de execução e de gestão, porém, não incluíram em suas decisões e deliberações as representações da sociedade local, nem tampouco os poderes constituídos da região intra-estadual. O modelo de gestão do Projeto Sepetiba, bem como o seu processo de execução, aprofundamento e ampliação, não tem considerado, até agora, a representatividade e a institucionalidade local em seus processos de tomada de decisões, o que seria esperado se o objetivo fosse a inclusão da sociedade local nos resultados da expansão econômica do porto.

Para que a expansão do Porto de Sepetiba traga benefícios e externalidades efetivas à população local é preciso que esta se mobilize e que as suas representações de classe, assim como as instituições nas quais estão representadas, participem ativamente dos programas de ampliação das atividades do porto. Para que essa expansão gere efeitos de transbordamento sobre a economia do município de Itaguaí e dos municípios vizinhos, é necessária uma articulação entre a economia portuária e a economia local. No entanto, essa articulação só pode ser promovida por meio da interação entre esses dois espaços econômicos, o que, por sua vez, necessitará de um arranjo institucional inovador que integre esses dois territórios, fazendo com que formem apenas um.

Quais seriam, então, as condições mínimas, necessárias e suficientes para se alavancar um processo de planejamento que articulasse o desenvolvimento da cadeia portuária de Sepetiba com a economia do município de Itaguaí? Essa pergunta deveria ser objeto de um debate público e aberto, que integrasse não apenas atores diretamente implicados no desenvolvimento econômico portuário, mas também uma ampla participação de atores locais e regionais, institucionais ou não, que serão afetados pela dinâmica futura do porto.

Os programas municipais e os desafios econômicos locais

Para provocar uma inflexão da tendência atual que se orienta em direção ao porto integrado à cadeia produtiva da CSN, seria premente que, a curto prazo, os poderes locais trabalhassem em conjunto com a CDRJ na progressão do projeto. Seria preciso trabalhar em prol de uma extensão da infraestrutura já existente (incluindo a definição do papel e das escalas de operação dos outros portos do Estado) e também de uma participação ativa das autoridades estaduais e municipais nos órgãos de gestão portuária, como o CAP e o OGMO. A realização de estudos orientados à identificação dos entraves que deveriam ser resolvidos para avançar numa estratégia de desenvolvimento local também seria importante.

A articulação das atividades portuárias com as atividades econômicas mais tradicionais do município de Itaguaí passa a se constituir num desafio para as autoridades políticas e econômicas da região. De fato, o funcionamento de tal infra-estrutura não deixa de demandar numerosos serviços e produtos intermediários, tais como a logística, os despachantes, os serviços aduaneiros, o transporte, o armazenamento, o conserto e a reparação de peças e componentes da indústria naval, sem falar na limpeza, restauração, alimentação e demais serviços rotineiros demandados por toda população portuária, para falar apenas do consumo mais direto. É sobre essa base que se pode vislumbrar uma articulação da economia portuária com

a economia local, criando-se canais de comercialização que poderiam alimentar a estrutura produtiva municipal. A atratividade que a base econômica local poderia exercer sobre essa nova economia portuária também se constitui em um elemento-chave para a construção dessa sinergia, uma vez que essa atratividade supõe a emergência de novas formas de cooperação entre o tecido empresarial local, histórica e tradicionalmente instalada na região, e os novos atores da economia portuária, estes últimos recém-chegados.

Ao mesmo tempo, essas novas figuras empresariais, gerindo grandes unidades produtivas, incorporam importantes dotações de saber-fazer e trazem consigo novas tecnologias, cujas utilizações poderiam ser compartilhadas com a economia local, contribuindo, dessa forma, para uma modernização do tecido produtivo local.

Dessa forma, impõe-se uma análise pormenorizada das características das unidades empresariais portuárias, bem como das características daqueles setores de atividade que podem se beneficiar, direta ou indiretamente, dos efeitos de transbordamento implicados pela presença da economia portuária, no futuro, quer dizer além de que foi observado até agora. As empresas locais dispõem das aptidões necessárias para responder às necessidades de uma economia portuária? Esse tecido produtivo local existe ou foi reforçado nos anos recentes? Pode-se, desde já, observar um protótipo de articulação ou de utilização local dos serviços necessários ao funcionamento do porto? Os operadores portuários utilizam-se do mercado de trabalho local? Como as instituições e as representações locais participam desse jogo necessário de articulações e transações mútuas?

Os meios de ação e a capacidade financeira e administrativa do município

A prefeitura local possui poucos meios de ação disponíveis para deslanchar o *Projeto Sepetiba*. Além de esse programa ser de âmbito federal, mesmo que as instâncias federais ou estaduais viessem a solicitar um maior comprometimento por parte da Prefeitura Municipal de Itaguaí, esta pouco poderia contribuir, em virtude das condições apertadas no orçamento municipal. Uma saída para a pouca disponibilidade de recursos dessa Prefeitura seria uma espécie de consórcio entre as prefeituras da região, para viabilizar o desenvolvimento econômico local mediante sua integração ao Porto de Sepetiba. Desta forma, as prefeituras de Itaguaí, Paracambi, Mangaratiba, Angra dos Reis e Seropédica poderiam se unir com vistas a estabelecer algum programa conjunto de apoio ao desenvolvimento da região, procurando se aproveitar das externalidades que serão geradas com a expansão do Porto. Esse consórcio para o desenvolvimento econômico local foi pensado

pela APBF, e a sugestão de seu acionamento foi feita em estudo da Coppe para a Gestão Estratégica da Área de Entorno do Complexo Portuário de Itaguaí/Sepeitiba.⁹ Ainda assim, a participação de tais prefeituras se daria por meio da contribuição normal que se pode esperar do Poder Público para as obras e para a disponibilização de infra-estruturas, uma vez que pouco se poderia esperar em termos de financiamento às empresas ou outros programas, como a capacitação de mão-de-obra, por exemplo.

A julgar pelas finanças do município de Itaguaí, os outros municípios teriam poucos recursos para investir em programas sociais ou projetos de apoio. O orçamento de Itaguaí está cada vez mais dependente das transferências externas (seja do Estado ou da União) e o seu gasto público (despesas municipais) está cada vez mais absorvido pelo gasto com pessoal, saúde e educação. Além dessa preocupação excessiva da gestão atual com a saúde e a educação, a nova LRF penalizou esses municípios no que diz respeito à sua autonomia para gastos e políticas públicas municipais, impondo severas restrições quanto a um eventual plano de ação que efetive um projeto de apoio.

Sendo assim, o total das receitas correntes do município de Itaguaí passa da ordem de R\$21 milhões em 1995 para quase R\$58 milhões em 2001, aumento de 172%, o qual se deve em grande parte à quadruplicação das transferências externas, que atinge o montante de R\$45 milhões em 2001 (as transferências representam 78% do total das receitas correntes neste ano). Dessas transferências, a maior parte refere-se à transferências do estado do Rio de Janeiro (mais de 50%), embora o ICMS responda por uma parcela de 38% das transferências; o volume de ICMS além disso, aumentou sistematicamente e continuamente, triplicando entre 1995 e 2001. No que se refere ao ISS, é digno de nota o crescimento em sua arrecadação desde 1995, mas ele ainda representa uma parcela pequena (13%) do total das receitas correntes do Município (incluindo as transferências externas).

Desta forma, podemos dizer que as receitas tributárias têm diminuído a sua participação sobre o total das receitas correntes, a favor de um aumento na parcela do total de transferências. Isso, de certa forma, alerta-nos para um aumento do grau de dependência do orçamento municipal, o que reduz a sua autonomia e compromete o seu engajamento em programas setoriais ou de apoio a longo prazo. De fato, o indicador de dependência¹⁰ do orçamento municipal de Itaguaí passa de 0,66 em 1995 para 0,28 em 2001.

No que se refere às despesas orçamentárias do Município em estudo, estas têm acompanhado a evolução das receitas. O total de despesas passou de R\$ 27 milhões em 1995 para quase R\$ 60 milhões em 2001. A maior parte das despesas refere-se às despesas correntes (94%), enquanto apenas 6% delas referem-se às despesas de capital (o que inclui os investimen-

tos públicos municipais). As despesas de custeio de pessoal mais do que dobraram entre 1996 e 2000, ao passo que as despesas de investimento caíram pela metade no mesmo período (não temos os dados de 2001 para essas duas rubricas).

Quanto à destinação das despesas orçamentárias (análise por função), às rubricas educação e saúde são destinados 57% do total de despesas; se adicionarmos a esses dois itens a Administração Pública municipal, chega-se à fatia de 80% do total das despesas públicas municipais (para o ano de 2001). Considerando-se a evolução recente (desde 1995), a participação relativa desses três itens de despesa tem aumentado desde então. Espetacular crescimento teve a função saúde e saneamento, com um crescimento de sua dotação da ordem de 872% entre 1995 e 2001. A dotação para educação foi multiplicada por três no mesmo período e a da administração municipal aumentou em 137%. Concomitantemente a esse aumento na participação relativa da educação, saúde e administração, houve uma diminuição nas provisões para habitação e urbanismo e também para o item transportes. O item habitação e urbanismo, que participava com 17% das despesas totais em 1995 (o mesmo que a educação e o triplo do que era destinado à saúde), passa a receber 4% do total das despesas em 2001. O item de transportes, que recebia 12%, passa a receber pouco mais de 2% (daí entende-se a proliferação do transporte alternativo na cidade e as péssimas condições das vias públicas locais). Ambas rubricas (habitação e urbanismo e transportes) têm a sua participação diminuída, entre 1995 e 2001, em aproximadamente 50%.

Acompanhando a evolução conjunta do total das receitas correntes e das despesas orçamentárias, podemos afirmar que o orçamento de Itaguaí encontra-se equilibrado, ao menos para os anos em análise (1995 a 2001). De fato, o indicador de equilíbrio orçamentário aponta para índices próximos da unidade ao longo desse período (ele oscila em torno de 0,95 em 1995 e 1,03 em 2001). Mas, se formos analisar a composição interna deste orçamento e sua evolução, veremos que existem duas fontes de instabilidade no orçamento do Município. A primeira refere-se ao fato de uma parcela cada vez maior das receitas correntes referirem-se às transferências que, embora garantidas pela Constituição, são recursos que têm sua origem fora do Município e cuja participação como fonte de receita aumenta o grau de dependência deste em relação aos recursos externos. Uma eventual mudança na legislação colocaria por terra o equilíbrio orçamentário de Itaguaí, uma vez que boa parte das despesas é coberta por recursos externos. Em segundo lugar, o comprometimento de uma parcela cada vez maior das despesas com os gastos de pessoal, saúde e educação. Não que os dois últimos itens sejam menos importantes, mas num Município com sérios gargalos infra-estrutu-

rais e onde se tem a possibilidade de um alavancamento do desenvolvimento econômico por meio da expansão e da modernização de sua atividade portuária (que exige obras de infra-estrutura em sua área de entorno), esperaria da Prefeitura local um maior engajamento com as despesas de investimento, como foi visto anteriormente, houve uma redução acentuada nos investimentos no total das despesas.

Visões da trajetória econômica local

Vocações claras e compartilhadas

O baixo comprometimento do orçamento público municipal com as obras de infra-estrutura e com as despesas de investimento talvez seja um reflexo da pouca importância que a prefeitura local atribui ao desenvolvimento e expansão das atividades portuárias. Esse baixo grau de importância refere-se tanto às dotações orçamentárias quanto ao relevo político que é atribuído à expansão e ao desenvolvimento do complexo portuário e industrial do Porto de Sepetiba. O prefeito atual, já em sua segunda gestão, atribui um peso político muito maior à construção de hospitais e de escolas, isso apesar das infra-estruturas educacional e da saúde municipais não estarem tão fora da média do interior do Estado. Talvez essa orientação da gestão atual deve-se ao grande empobrecimento da população de Itaguaí nos últimos anos, o que, por sua vez, foi provocado por altas taxas de imigração, por um crescimento populacional desordenado e pela estagnação da renda do município.

O único interesse manifestado pelos representantes da administração municipal (prefeito e secretários) quanto à área do complexo portuário de Sepetiba refere-se ao aumento da arrecadação de ISS oriundo das empresas portuárias. Temos a informação de que no ano de 2002, aproximadamente 80% da receita de arrecadação de ISS do Município provinha das empresas instaladas no Porto de Sepetiba, o que representaria algo em torno de R\$700 a R\$900 mil por mês (nada mal para um orçamento mensal da ordem de R\$ 4.800 mil). Sabendo que a arrecadação de ISS tende a aumentar em decorrência do aumento das atividades portuárias, ela pode vir a se constituir na redenção das contas municipais (diminuição de sua dependência em relação às transferências externas). Portanto, o interesse da administração municipal quanto à expansão das atividades portuárias parece ser um interesse de ordem fiscal, com pouco comprometimento da prefeitura em relação à implantação de um projeto de desenvolvimento coordenado e integrado.

Já o empresariado local se divide em relação às expectativas que depositam tanto na expansão da atividade econômica mediante o desenvolvimento da cadeia portuária, quanto na absorção, por suas empresas, das externalidades econômicas geradas pela expansão portuária. Há os empresários mais ligados à atividade desse setor propriamente dito (cujas empresas estão localizadas

dentro da área portuária), que acreditam numa expansão da cadeia portuária a acham esta representa, de hoje em diante, a vocação econômica da região. Por outro lado, encontramos os empresários que fazem parte da economia tradicional do Município em seus vários ramos de atuação, cujo discurso em relação à possibilidade de uma integração de suas empresas com a atividade/cadeia portuária é bastante remoto ou mesmo impossível.

Quanto às lideranças empresarias, estas estão mais ligadas aos setores econômicos tradicionais do Município (agricultura ou algumas plantas industriais que estão instaladas há mais tempo no Município – desde antes da revitalização do Porto de Sepetiba). Portanto, compartilham com o segundo grupo de empresários da visão de isolamento da cadeia portuária em relação à economia mais tradicional do Município. Por outro lado, tentam adotar um discurso mais otimista em relação à ruptura desse isolamento e à criação de vasos comunicantes entre a economia portuária e a economia local. De qualquer forma, existe um alto grau de esperança, por parte das autoridades empresariais do município, de que a expansão da atividade portuária venha trazer desenvolvimento econômico para a região.

Existência e consistência de projetos/intenções alternativas

Existem projetos alternativos que vêm sendo concebidos por instituições de pesquisa e fomento, as quais procuram aglutinar os diversos interesses locais em prol de um projeto conjunto de desenvolvimento econômico local para a região (municípios vizinhos na área de entorno do Porto de Sepetiba). Por ser uma área ambiental estratégica (preservação e desenvolvimento sustentável da Baía de Sepetiba), várias instituições têm canalizado esforços para propor uma saída viável, tanto economicamente, quanto ecologicamente, para a região.

Nesse sentido, duas iniciativas devem ser mencionadas no plano municipal: uma externa e outra interna. No plano externo, com base em um estudo encomendado pela Finep à Coppe/UFRJ, uma equipe de consultores e autoridades políticas está tentando mobilizar as prefeituras da região pela valorização de duas entidades locais: a Apremerj e a APBF. Essa mobilização, operacionalizada por encontros e seminários interinstitucionais, tem por objetivo convencer e sensibilizar os prefeitos da região a participarem da elaboração e dos resultados do “*Plano de Gestão Estratégica da Área de Entorno do Complexo Portuário Sepetiba/Itaguaí*”.

No plano interno do município de Itaguaí, uma outra possibilidade de mudança em relação a esse quadro diz respeito às negociações atuais em torno da elaboração e da aprovação do seu novo Plano Diretor. Trata-se de uma ocasião em que as organizações municipais estão fortemente mobilizadas para a discussão dos temas que vão reger a administração municipal

nos próximos anos, tais como a lei de zoneamento e ocupação do solo, o código tributário municipal, os vetores de expansão econômica, as discussões sobre o orçamento público etc.

No caso de Itaguaí, o último Plano Diretor (aprovado e publicado pelas autoridades competentes) data de 1976, tendo sido elaborado pela extinta Fundrem. Portanto, à época da sua elaboração, a construção do Porto de Sepetiba ainda não era nem uma realidade, e nesse plano não constavam as possibilidades de exploração econômica, pelo município, das potencialidades do porto. A situação hoje é totalmente diferente daquela de quase três décadas atrás, e hoje os efeitos indutores da expansão do Porto de Sepetiba sobre a economia do Município podem ser totalmente contemplados pelo novo Plano Diretor.

Integração e mobilização das forças locais

Se, no âmbito do Poder Público de Itaguaí, as informações são poucas e a situação é de total passividade, entre a população do Município a situação é ainda pior, mesmo entre os setores organizados da sociedade civil:

uma análise da sociedade civil de Itaguaí que passe pela análise do discurso local sobre o Projeto Sepetiba, e o significado que este tem para a população do município, indica sobretudo um elevado grau de ceticismo no que se refere às possibilidades do Município e seus habitantes virem a se apropriar e a se beneficiar da ampliação e modernização do Porto (Cocco, 1999).

A origem desse ceticismo, que é uma forte “marca” local, está associada aos outros grandes projetos destinados ao Município e que não chegaram a se concretizar. Frases do tipo “Itaguaí vive de sonhos...”, “... tivemos uma série de expectativas frustradas” ou “Itaguaí é a Terra do Nunca” são corriqueiras e fáceis de se ouvir quando membros da população local são convidados a falar sobre as perspectivas econômicas da cidade. Há uma grande incerteza e mesmo descrença da população no que se refere ao potencial indutor do aumento da oferta de empregos na região pelo Porto de Sepetiba; em adição, a população percebe que esses empregos, se forem mesmo criados, dificilmente serão ocupados pelos moradores de Itaguaí. Ainda no que diz respeito aos efeitos indutores da ampliação das atividades do porto sobre a economia do município, é significativa a resposta dada por uma representante de um atuante organismo local: “... nem o material de consumo dos escritórios as empresas do porto compram em Itaguaí, vem tudo lá do Rio”.

Temos, então, um quadro bastante pessimista quanto ao engajamento da população local no Projeto Sepetiba. Nem os poderes públicos locais, nem a sociedade civil organizada, e tampouco os municípios que não se encon-

tram representados política ou institucionalmente, nenhuma dessas três classes de atores sociais se sente como fazendo parte do projeto. Situação compreensível, se considerarmos que os representantes locais não foram convidados a participar.

O Poder Público local e os outros poderes

Relações intermunicipais e política regional

Se formos avaliar a “sensibilidade” da Administração Pública municipal em relação à questão de se associar a expansão do porto ao desenvolvimento local do município, pode-se dizer que é baixa, uma vez que a expansão das atividades do Porto de Sepetiba e a captação de suas externalidades por parte da economia local não se constituem em prioridades da Prefeitura local. Preocupada com questões mais imediatas, como a saúde e a educação, a administração local não vê, no Porto de Sepetiba, uma possibilidade concreta de aumentar a quantidade de empregos ou de atrair novas empresas para o município, ao menos a curto prazo.¹¹

As atividades do Porto de Sepetiba parecem estar desconectadas da economia local, e a Prefeitura parece desconhecer os meios cabíveis para articular o Projeto Sepetiba. Em primeiro lugar, por puro e simples desconhecimento de causa. Não há, na Prefeitura, um cadastro atualizado das empresas e unidades industriais instaladas no Porto, por exemplo. Não se sabe ao certo o volume de arrecadação que provém de lá. Dificilmente se obtém o controle até mesmo das empresas que estão de fato operando no Porto de Sepetiba (muitas empresas que constam do cadastro da Prefeitura na verdade já abandonaram o local).

As informações supracitadas seriam as mais simples de se obter, e sua disponibilidade seria um quesito básico para qualquer atuação da Prefeitura no Porto. Em segundo lugar não há qualquer informação ou estudo um pouco mais elaborado. Por exemplo, os principais setores de atividade, presentes na cidade, que poderiam ser beneficiados com a expansão do Porto de Sepetiba. Quais as empresas localizadas no Município que se constituem em fornecedores potenciais das grandes empresas instaladas no porto? Em relação ao mercado de trabalho, quais são os requerimentos de qualificação solicitados pelas empresas portuárias? A mão-de-obra de Itaguaí está capacitada a atender esses requerimentos? As respostas para tais perguntas inexistem no âmbito da Prefeitura ou de qualquer uma de suas secretarias. Os seus órgãos de apoio, como a Aciapi, por exemplo, também não possuem essas informações. A expectativa da Prefeitura em relação à sua participação efetiva em uma gestão produtiva do porto é nula, apesar de ter representantes no CAP.

O Porto de Sepetiba é muitas vezes visto como uma entidade privada, pertencente a uma grande empresa cujo único interesse em Itaguaí é usufruir daquela área geográfica que se constitui em porta de entrada e de saída para a Baía de Sepetiba. A área portuária não é vista, pelas autoridades municipais, como uma coisa pública e muito menos como um bem público que tem um grande potencial para a geração de externalidades econômicas.

Relações com os governos estadual e federal e as suas agências

Entretanto, iniciativas por parte dos três níveis de governo não estão deixando de ser tomadas. Da parte do Governo Federal, o Porto de Sepetiba está mais uma vez incluído no Plano Plurianual, cuja linha de ação consiste em incentivar parcerias entre as esferas pública e privada para a consecução de obras de infra-estrutura. Além disso, sabe-se que, no orçamento da União para 2004, contemplou uma dotação para a duplicação da Rodovia RJ-109, objeto de desejo de empresários que atuam na região e vista por muitos como a redenção para o escoamento e o melhoramento dos fluxos comerciais na região e no seu entorno.

No plano estadual e no contexto da guerra fiscal e da profusão de incentivos que se sucederam ao anúncio da Reforma Fiscal pelo governo federal no primeiro semestre de 2003, o governo do estado do Rio de Janeiro aprovou na Assembléia Legislativa quatro programas que têm implicações diretas sobre as atividades do Porto de Sepetiba: o Projeto Pró-Sepetiba, que cria um programa de fomento à atividade econômica na Região; o Rio Portos, que é um programa de fomento e incremento à movimentação de cargas pelos portos e aeroportos fluminenses; o Projeto Siderúrgica, que dá incentivos fiscais para a CSN instalar uma siderúrgica nos contornos da área portuária de Sepetiba; e finalmente o Projeto Porto, que dá incentivos para empresas da área de influência do Porto de Sepetiba. Os próximos anos nos indicarão a concretização desses importantes projetos.

Notas

1. Em 1818 a localidade que hoje ocupa o município de Itaguaí foi elevada à categoria de Vila, recebendo a denominação de Vila de São Francisco Xavier de Itaguaí. A criação do Distrito-sede de Itaguaí data de 1892. As informações históricas que constam nesta seção foram obtidas em consultas a documentos na Biblioteca Pública Municipal de Itaguaí e em Souza, S. do N., 1996.
2. As informações sobre a área de atuação deste Conselho e sobre os problemas políticos por ele enfrentados foram obtidas a partir de uma entrevista, em fevereiro de 2003, com um de seus presidentes.
3. Como setores prestadores de serviços estamos considerando, pela classificação do CIDE (2003), os serviços industriais de utilidade pública (3,7% de parti-

cipação no PIB local de 2001), a intermediação financeira (2,2% de participação no PIB local de 2001) e a prestação de serviços propriamente dita (26,3% de participação no referido PIB).

4. Não temos os dados de 2001 para a RMRJ; mas o ano de 2000 representa uma boa aproximação com o ano de 2001.

5. A população ativa da área de influência do Porto de Sepetiba depende em parte da bacia de emprego do núcleo central metropolitano, como também da economia formal e do emprego público para sua reprodução social. A ausência de desenvolvimento econômico, uma ocupação territorial completamente desordenada (fruto de um grande processo de funcionalização do espaço urbano carioca) e uma alocação de investimentos espacialmente desigual por parte do Poder Público produziram um ambiente urbano itaguaiense caracterizado por inúmeros déficits: formação/capacitação da mão-de-obra, precariedade das infra-estruturas de comunicação, deficiências no uso e na gestão dos equipamentos coletivos (educação, saúde, saneamento etc.) (Cocco, 1999a e 1999b).

6. Digna de nota foi a queda da renda gerada na agricultura (diminuição de 70,6% entre 1996 e 2000) e na Administração Pública (diminuição de 90,7% entre 1996 e 2000). O empobrecimento da agricultura faz parte de uma transformação estrutural na base produtiva do Município, que teve suas raízes na década de 1970. No entanto, a retração sofrida por esses dois setores não será central para a explicação da dinâmica econômica do Município no período escolhido.

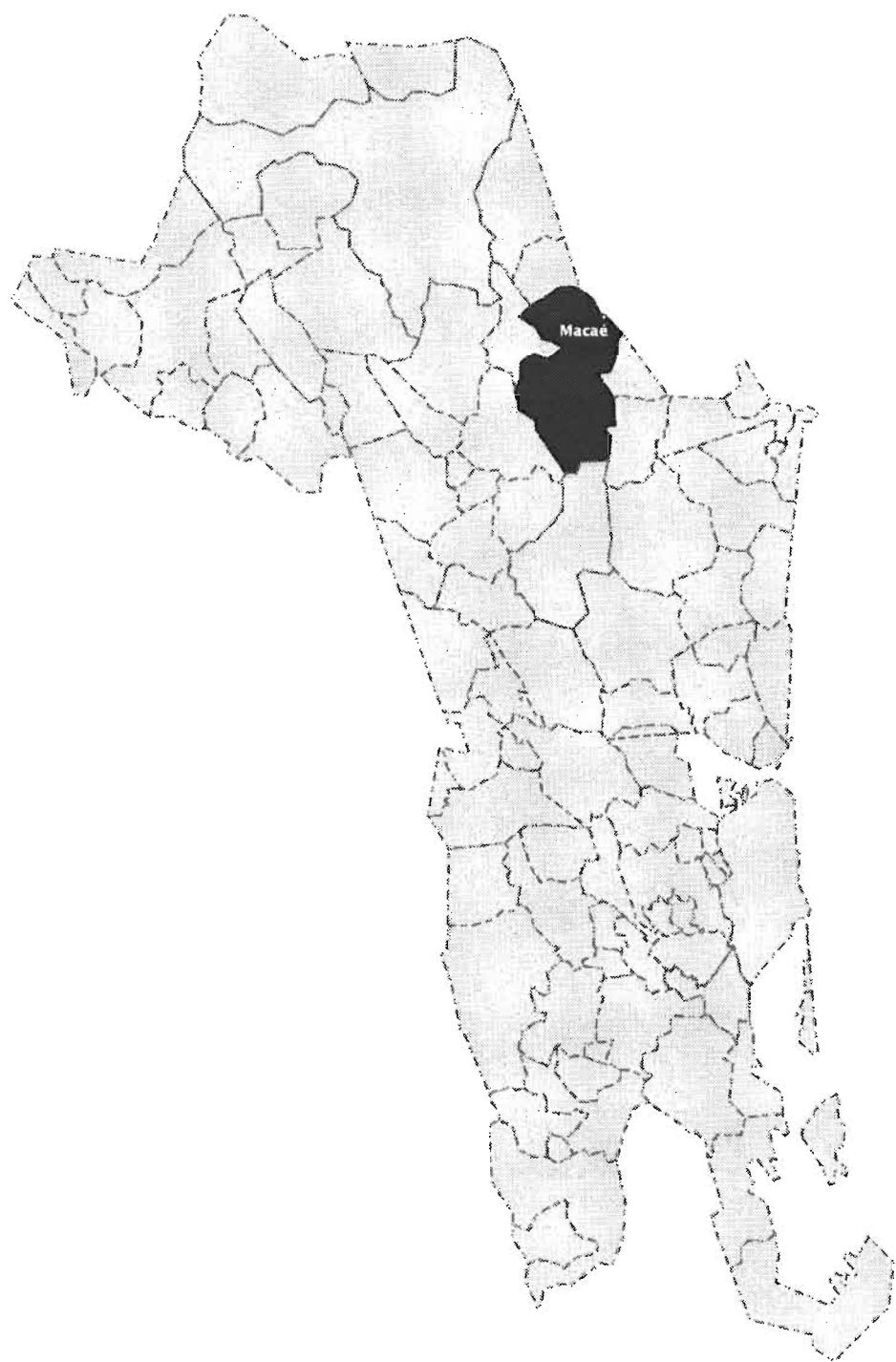
7. A área de influência do Porto de Sepetiba registra, atualmente, taxas de crescimento demográfico relativamente altas, apesar de inferiores às taxas registradas nessas últimas décadas. Este dinamismo foi alimentado pela instalação de populações de baixa renda que recorrem gradualmente a construção, com recursos próprios, de moradias, em lotes regulares ou irregulares. Mas essa expansão demográfica e do tecido urbano não foi acompanhada pelo desenvolvimento de um mercado de trabalho local suscetível de oferecer oportunidades de emprego à população da região. A baixa qualificação da população local obrigou as empresas industriais de Campo Grande, Santa Cruz e Itaguaí a recorrer a uma mão-de-obra geralmente oriunda do município do Rio de Janeiro.

8. A CDRJ foi a mentora do primeiro Plano Estratégico de Desenvolvimento do Complexo Portuário de Sepetiba (1998).

9. O Relatório foi publicado em outubro de 2003.

10. Indicador de dependência = (Receita tributária + Receita patrimonial)/(Receita de transferência).

11. Além da saúde e da educação, alvos de grandes despesas orçamentárias em Itaguaí, é também dado grande destaque à falta de saneamento básico no município. Portanto, antes de se preocupar com o Porto, existem questões básicas a serem resolvidas.



Macaé: internalizar as oportunidades do petróleo e diversificar a economia municipal

Yves-A. Fauré¹

A trajetória dos 30 últimos anos de Macaé, pequena cidade do estado do Rio de Janeiro, situada na borda do oceano Atlântico, oferece à análise um caso bastante instrutivo de um conjunto de transformações locais induzidas por uma dinâmica, ao mesmo tempo recente e importante e baseada em uma atividade totalmente nova na região, altamente técnica e fortemente aberta sobre o mercado internacional. O crescimento espetacular do Município e de seu aparelho produtivo decorre de três séries de fenômenos que, ao se conjugarem nestes últimos anos, modificaram profundamente a identidade da cidade, sua estrutura social, suas vocações econômicas, seus recursos coletivos, sua posição e seu *status* no universo municipal.

O desempenho de Macaé e sua problemática de desenvolvimento

O fator histórico provocador destas transformações foi a descoberta, ao longo do litoral fluminense, na Bacia de Campos, nos anos 1970, de reservas de petróleo que levaram a chegada, nesta região adormecida e abandonada pelas elites políticas cariocas, da empresa pública de exploração do petróleo Petrobras e a instalação progressiva de suas diferentes unidades de prospeção, de extração, de produção e de transporte.

Na região e em função dos enormes desafios técnicos enfrentados pela exploração no alto-mar em condições cada vez mais profundas – basta lembrar que a Petrobras alcançou recordes mundiais neste domínio, superando empresas americanas e japonesas – a exploração foi gradativa mas sólida e colocou a Bacia de Campos como a zona principal da produção nacional de petróleo. Assim, só a exploração fluminense de petróleo – o fenômeno é de mesma natureza mas um pouco menos relevante no que se

refere ao gás – passou de 1,66 Mm³ no ano 1980 para 41,65 Mm³ no ano 1998 e o estado do Rio de Janeiro, que produzia 16% do petróleo nacional no início deste período somava 74% em 1998 (Araújo, 2001 e ANP, 2002). O aumento da produção gerou efeitos importantes na cidade de Macaé e na sua base econômica.

A segunda causa essencial das transformações dinâmicas, e de uma certa forma da “internacionalização” parcial do Município, está diretamente ligada às modificações realizadas ao final dos anos de 1990 no regime jurídico da atividade petrolífera brasileira, inspiradas pela política de liberalização das atividades e de abertura comercial conduzida então pelas autoridades sob a liderança do presidente Fernando Henrique Cardoso.² Uma nova lei do petróleo estabeleceu³ o fim do monopólio exercido após os anos de 1950 pela Petrobras. Diante da amplitude das necessidades energéticas do País, o risco de aumento de sua dependência exterior *pari passu* com o seu crescimento econômico, e frente ao potencial de reservas de hidrocarbonetos e às restrições de financiamentos para explorar e gerar valor econômico das jazidas, decidiu-se, então, abrir a prospeção e a produção petrolífera aos investimentos privados e estrangeiros. Algumas companhias petrolíferas internacionais, em associação com a Petrobras em campos nos quais ela prospectava ou que ela produzia ou em concorrência com ela em outros blocos *offshore*, participam desde então da pesquisa e, ainda muito mais modestamente, na produção do ouro negro.

Além disso, o fenômeno de terceirização que se desenvolveu fortemente ao longo dos últimos anos na cadeia petrolífera teve um impacto considerável sobre as características da economia local e sobre o tecido empresarial macaense.

Com a chegada destas empresas especializadas, algumas delas com atividades à escala mundial, com a instalação no local de suas prestadoras de serviços, fornecedores e subcontratadas, a paisagem macaense transformou-se sensivelmente. As mudanças são espalhadas no tempo, a partir do crescimento progressivo dos investimentos e dos trabalhos da Petrobras, na região. Mas elas apresentam uma dupla característica importante. Em primeiro lugar, elas são de tal forma aceleradas nestes últimos anos que os dados estatísticos e outras informações quantitativas sobre a cidade de Macaé são rapidamente obsoletas. Em segundo lugar, estas mudanças afetam a totalidade da paisagem social local: longe de se limitar aos efeitos visíveis e mensuráveis somente na cadeia petrolífera, elas dizem respeito ao conjunto das outras atividades e do mesmo modo de uma grande parte dos aparelhos institucionais coletivos e privados e dos universos domésticos. Não se trata, entretanto, de proclamar o caráter triunfal do crescimento espetacular macaense nem de sugerir que este afeta positivamente todo

o meio, todos os agentes, todos os setores. Se verá, neste texto, os limites, tensões e contradições que se dirigem a esta cidade neopetrolífera por meio de qualquer dos desafios que estão no coração de sua problemática de desenvolvimento.

O crescimento do petróleo e as mutações macaenses

A partir de um resumo da história macaense percebe-se que esta pacífica cidade vivendo ainda há pouco tempo frugalmente da pesca e da agricultura tornou-se, nos últimos 30 anos, o lugar-chefe do setor petrolífero brasileiro. Algumas histórias eruditas locais nos ensinam que a cidade conheceu, no passado, períodos de crescimento e de prosperidade, fundados alternativamente sobre a produção da cana-de-açúcar depois sobre aquela do café, sobre a atividade portuária, sobre o transporte ferroviário, sobre a pesca etc... Porém, o mais próspero destes períodos jamais permitiu à cidade estender seu raio de ação e sua influência além de seu perímetro sub-regional. Sobretudo, suas fases ascendentes, conheceram, um pouco à imagem da história macroeconômica do Brasil, os dolorosos reversos gerados pela “maldição” cíclica das mono produções.

Que Macaé tenha assim se tornado a capital brasileira do petróleo, isto se deve à descoberta, pela empresa pública Petrobras, de importantes índices de hidrocarbonetos ao longo do litoral fluminense, na Bacia de Campos, a partir de 1974. A exploração propriamente dita das primeiras jazidas no entorno de Macaé iniciou-se em 1977. Em seguida as operações de extração e produção dos campos petrolíferos *offshore* foram multiplicando-se, alargando a zona de atividade em alto-mar e aumentando progressivamente a produção que se tornou possível pelo recurso a duas técnicas de extração: plataformas fixas e sistemas flutuantes seguros por navios.

Macaé foi escolhida como a sede em terra das atividades *offshore* da Bacia de Campos por razões simples, claras, lógicas: a menor distância relativa em relação aos campos petrolíferos situados em alto-mar (entre 80 e 120 quilômetros da costa)⁴, a possibilidade de gerenciar um porto destinado principalmente à Petrobras, a disponibilidade de uma estrutura urbana capaz de receber as instalações situadas antes e depois da cadeia produtiva, necessárias à exploração e ao desenvolvimento das jazidas e capaz de receber, inclusive, as empresas privadas prestadoras de serviços e produtoras de bens para a empresa pública. Três sítios macaenses receberam as operações em terra da Petrobras (Porto de Imbetiba, Parco dos Tubos, Estação de Cabiúnas) que encerram o território urbano do Município e marcam suas diferentes entradas. O desenvolvimento horizontal do *habitat*, quer ele seja ordenado ou espontâneo, e não obstante a densificação

vertical do centro da cidade, aconteceu dentro dos três eixos ligando essas três instalações.

Se o título de “capital” do petróleo foi utilizado freqüentemente pelas ufanistas autoridades locais⁵, ele não é, entretanto, totalmente inadequado. O Brasil cobre através de sua produção cerca de 85% de suas necessidades de hidrocarbonetos⁶ cujos quatro quintos provêm hoje em dia das jazidas *offshore* da Bacia de Campos ligadas às instalações em terra, localizadas em Macaé.

Às transformações locais introduzidas pela instalação e o crescimento espetacular de uma atividade nova deve-se acrescentar aqui uma segunda característica das transformações vividas pela cidade. Trata-se da velocidade por meio da qual elas se produzem à medida que avança a exploração do petróleo. E se está correto, como escreveu um historiador em 1997 que Macaé “é uma cidade que sofreu uma alteração radical nos últimos 20 anos” (Bandoli Vargas, 1997) estas mudanças foram ainda aceleradas depois desta data ao ponto de apresentar problemas tanto à ação pública quanto à pesquisa acadêmica: os dados disponíveis são rapidamente ultrapassados, as informações estatísticas, econômicas, financeiras etc. são rapidamente caducas e as situações presentes não podem ser reconstituídas por extrapolações simples de tendências passadas, porém, devem levar em conta esta rapidez de aceleração. Neste espírito alguns indicadores apresentados abaixo para ilustrar as transformações multiformes e multissetoriais da cidade devem ser vistos com prudência e deveriam ser corrigidos por um coeficiente para melhor captar a dinâmica constatada e dar uma melhor idéia da realidade presente na cidade.

Estrutura e evolução do PIB local

Com o crescimento espetacular da cadeia petrolífera, a expansão considerável das atividades realizadas sobre a “plataforma” macaense, a criação ou a instalação local de numerosos estabelecimentos foi o conjunto dos parâmetros demográficos e econômicos que foram profundamente modificados, dando à cidade um tamanho bem diferente daquele que ela tinha há 20 anos.

Análise do PIB local oficial

No domínio dos indicadores econômicos, e sobre a base provisória das fontes oficiais que, como será visto, subestimam fortemente a produção local, pode-se estimar que o PIB de Macaé, expresso em valores correntes, passou, de 1994 a 2001, do índice 100 ao índice 700, quase duas vezes mais que a evolução do mesmo índice para o conjunto da economia do estado do Rio de Janeiro. Expresso em preços constantes, este índice passou de 100

para quase 250, enquanto que aquele da economia estadual evoluía para 132. Esta evolução representa o dobro do crescimento do PIB do estado do Rio de Janeiro e mostra, sozinha, o espetacular crescimento das atividades econômicas do Município estudado.

Este resultado global foi assegurado por uma dinâmica setorial muito diferenciada que reflete já uma transformação profunda da plataforma econômica local. Tomando ainda os dados oficiais – quer dizer deixando de lado as atividades petrolíferas o que reduz o setor industrial ao subsetor da indústria de transformação – e limitando a observação aos valores correntes do período de 1996-2001 dois setores se destacam, aquele da indústria de transformação e dos transportes e comunicação cujos valores agregados foram sucessivamente multiplicados por 5 e por 5,1. A evolução do valor agregado dos setores de prestação de serviços e do comércio, incluindo atacadista e varejista, foi idêntica (x2,4), e maior do que o dos serviços industriais de utilidade pública – correspondente à produção e à distribuição de eletricidade, de gás e de água – que multiplicou-se por 2,2, e a do setor de intermediação financeira (x2), enquanto que os dados correspondentes à Administração Pública apresentaram um coeficiente de 1,1, como aquele da construção civil para o mesmo período. Uma primeira constatação geral se apresenta: a expansão das atividades macaenses é quase que totalmente decorrente do setor privado, essencialmente da indústria e dos transportes – a atividade “comunicação” sendo menor. Nota-se ainda o setor agropecuário que regrediu: entre o meio dos anos 1980 e o meio dos anos 1990 houve uma perda de 50% dos estabelecimentos e uma importante redução das áreas exploradas.

Estas evoluções setoriais bastante diferenciadas tiveram como efeito a modificação considerável da estrutura de atividade local e emprestam ao Município uma face econômica muito distante daquela que ele tinha há 20 ou 30 anos. Até a metade dos anos de 1970, as atividades econômicas locais estavam fortemente dominadas pelo setor terciário – e mais precisamente o comércio – por volta de 65% do PIB macaense. A agricultura e a agropecuária contribuíam com 20% da riqueza local, a indústria contribuía modestamente, menos do que 5%. No início do século XXI, ou seja, apenas 25 anos depois, esta estrutura foi transformada, o setor primário participando com 0,5% do PIB de Macaé, que repousa hoje essencialmente sobre o setor de prestação de serviços (31%), sinal do dinamismo empresarial local, sobre a indústria de transformação (16%) e sobre as atividades de transportes – e em um menor grau da comunicação por volta de 13%. Em conjunto estes três principais setores contribuem para 60% da criação de riqueza e acrescentando-se o setor de aluguéis (11%), os 4 representam mais de 70% do PIB macaense. O comércio estagnou-se em torno de 10% e

a construção civil, que ocupava um lugar importante há alguns anos, viu sua parte relativa à formação do PIB se reduzir de 50%. É verdade que a maior parte dos grandes trabalhos de construção – infra-estruturas públicas, grandes fábricas industriais etc. – foram realizadas mais frequentemente por empresas externas ao Município.

Estas indicações do conjunto confirmam, portanto, a evolução de uma cidade cuja base produtiva coloca em evidência a indústria – e mais fortemente ainda o segmento das indústrias extrativas – os transportes, as comunicações e os serviços.

Para interpretar estas tendências e começar a isolar os fatores mais especificamente setoriais ou locais que lhes explicam, será necessário aqui observar que, em comparação com as evoluções do interior fluminense, que constitui o quadro de referência mais adequado, a redução da atividade agropecuária foi menos sensível no Estado do que em Macaé, a indústria de transformação, contrariamente ao ocorrido em Macaé, perdeu peso relativo no PIB da mesma forma que o setor de prestação de serviços e o de comércio. O aumento das atividades de transporte-comunicações foi bastante geral no conjunto da economia fluminense.

Do PIB local oficial até o PIB local real

É sabido que o cálculo do PIB sempre está sujeito à dúvidas, a questionamentos e à discussões. A importância da atividade informal é claramente uma das fontes principais e permanentes de subestimação da criação de riquezas pelos organismos estatísticos oficiais. Entretanto, partindo da hipótese que o mesmo método de registro é aplicado em todos os lugares e que, em consequência, os erros e omissões são mais ou menos os mesmos em todos os lugares, pode-se considerar que os cálculos realizados pelo CIDE à propósito dos PIBs municipais fluminenses são, entre eles, relativamente confiáveis e utilizáveis. Entretanto a situação econômica particular de Macaé demanda uma atenção ampliada no que diz respeito a esse assunto.

Com efeito, a administração fluminense encarregada, por meio do CIDE, de estabelecer a contabilidade econômica local, não apresenta a produção petrolífera por município; ela é globalizada pelo valor do conjunto do Estado. Para evitar erros e confusões territoriais e provavelmente também para descartar conflitos com as municipalidades envolvidas, os serviços oficiais criaram uma linha sistemática de contabilidade “Bacia de Campos” para alocação, a cada ano, do valor da produção de petróleo. Esta é a razão pela qual nós somos levados a considerar que o PIB macaense, apesar de

sua forte evolução, tem sido largamente subestimado, e a propor uma reavaliação deste importante agregado.

Um dos defeitos maiores do cálculo do PIB local macaense provém do fato que as unidades operacionais da Petrobras instaladas no Município e que ali desenvolvem suas atividades não são totalmente integradas a sua contabilidade social. Ora, sabe-se toda a importância de seu funcionamento “em terra” na exploração petrolífera *offshore*: um terço mais ou menos dos agentes da empresa estatal ali trabalham. Certamente, com mais intensidade depois do fim do monopólio da Petrobras, a cadeia produtiva atraiu outras empresas de exploração e extração – cerca de 40 depois da flexibilização do setor, que se pode designar como estando entre as empresas do “primeiro escalão”. Mas, por ora, a quase totalidade da produção tem sido assegurada pela Petrobras a partir de suas três bases terrestres instaladas em Macaé.

A cadeia produtiva funciona assim graças à atividade de numerosas empresas, fornecedoras diretas de bens e serviços ou de empresas subcontratadas seja pela Petrobras, seja pelas empresas do “primeiro escalão”. Do ponto de vista da contabilidade social todas as empresas do 2º, 3º ou 4º escalão intervindo na cadeia produtiva são classificadas e levadas em conta no setor ao qual pertencem qual seja, o mais freqüentemente, na categoria de “prestações de serviços”. Estas atividades são, portanto, corretamente integradas no cálculo do PIB municipal, nem mais, nem menos bem que em outros municípios.

O principal problema, logo, é a exclusão neste cálculo do valor das atividades, realmente macaenses, da Petrobras. Uma prova da importante subestimação do PIB local pode ser percebida pelas comparações do VAF dos municípios fluminenses. A Lei federal complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, define que “o valor adicionado fiscal corresponderá, para cada Município, ao valor das mercadorias saídas acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano fiscal”. Notamos a diferença com o conceito de valor agregado usado em diversos países e também conhecido dos economistas e que corresponde de modo grosseiro ao valor da produção deduzidos os insumos. O VAF é bastante importante porque ele é computado no cálculo dos Índices de Participação dos Municípios (IPM) aplicado cada ano para determinar as transferências de recursos entre o poder estadual e os poderes municipais.

A subestimação do PIB macaense aparece claramente assim que se compara sua participação no PIB estadual com sua contribuição em termos de VAF no mesmo Estado como o mostra a Tabela 6, a seguir.

Tabela 6: Comparação das contribuições macaenses ao PIB e ao VAF estaduais

	1997	1998	1999	2000	2001
PIB Macaé/PIB Estado	0,74%	0,78%	0,77%	0,64%	0,93%
VA Macaé/VA Estado	1,37%	1,42%	1,88%	4,61%	3,21%

Fonte: Secretaria Estadual de Fazenda e CIDE

Estas falhas contábeis são confirmadas pelo exame comparativo com os resultados das cidades tendo mais ou menos as mesmas dimensões demográficas: Nilópolis, Queimados, Teresópolis, Cabo Frio e Angra dos Reis cujas populações variam entre 100 e 200 mil habitantes a mais ou a menos do que Macaé. Parece que sob este período de 1997 a 2001, seus PIBs municipais “oficiais”, sempre inferiores ao de Macaé, às vezes em até 50%, estavam, entretanto, sempre mais próximo do VAF.

Está bem evidente que não se pode creditar à Macaé o valor agregado gerado pela extração do petróleo no mar da Bacia de Campos. Uma parte é devida às atividades de instalação em terra em outros municípios vizinhos, uma parte está diretamente assegurada pelas empresas localizadas em municípios distantes (dos estados de São Paulo, Espírito Santo, Bahia etc.). Além disso, as atividades da Petrobras em Macaé representam apenas uma fração de suas atividades petrolíferas (gestão, transporte, refino, distribuição, pesquisa etc.) e uma grande parte de seus departamentos e serviços são localizados fora de Macaé (direção, administração, laboratórios etc.), no Rio de Janeiro mesmo.

Não se trata, portanto, de atribuir à contabilidade social do município de Macaé todo ou mesmo a maior parte do valor agregado do petróleo da Bacia de Campos. Mas a ausência total da consideração desta atividade no PIB macaense fornece uma imagem economicamente falsa da atividade local. Logo, é indispensável reavaliar esta grandeza econômica para se aproximar da realidade local.

Este objetivo de reavaliação, por sua vez, parece ser pertinente, claro e simples. Mas o caminho para este procedimento é cheio de dificuldades técnicas consideráveis. Nós não podemos aqui entrar nos detalhes. Será suficiente lembrar que a contabilidade dos balanços da Petrobras, da mesma forma que os cálculos realizados pelos organismos oficiais estaduais, não estabelece uma repartição espacial dos resultados da atividade petrolífera. Esta consolidação contábil não permite desagregar os resultados em função dos diferentes lugares onde se encontram instaladas as diversas unidades da Petrobras. Esta dificuldade é conhecida e diversas tentativas para superá-la ou para contorná-la foram feitas por diversos analistas.

Citamos, particularmente, aquela do professor Lizardo de Araújo que tentou avaliar a importância local da atividade petrolífera medindo seu impacto nos municípios através dos efeitos sobre o crescimento dos outros setores de atividade (construção etc.) (Araújo 2001). O limite desta proposta de cálculo indireta é que os diferenciais, em termos relativos dos PIBs locais, dos valores agregados dos mesmos setores podem também ser observados em outros municípios sem importância petrolífera (por exemplo, a expansão da construção civil ligada ao turismo etc.).

Pode-se igualmente tentar utilizar a via das participações governamentais (*royalties*, participações especiais) que se beneficiam os municípios chamados produtores ou confrontantes e que sofrem os impactos, diretos ou indiretos, da atividade petrolífera (cf. Fauré *in* Fauré e Hasenclever, org., 2003). Mas, este caminho apresenta um inconveniente porque as regras que regulam o direito de acesso a estas participações governamentais e os critérios utilizados para calcular e distribuir os valores, não são baseados sobre um raciocínio estritamente econômico ou mesmo demográfico mas, principalmente, sobre considerações geográficas que raramente têm a ver com as atividades de instalação do petróleo. Esta via é portanto infrutífera para tentar reavaliar o PIB macaense.

A solução adotada aqui foi a apresentada a seguir sem poder entrar nos detalhes técnicos e precisar os cálculos. O princípio consistiu em alocar à Macaé uma fração do valor agregado da Bacia de Campos em função de uma parte da proporção dos salários da cadeia petrolífera disponível na matriz insumo-produto de 1996 – que é a mais recente – e de outro lado da proporção do pessoal da Petrobras, primeiro lotado realmente em Macaé e segundo trabalhando efetivamente nas atividades da exploração do petróleo – quer dizer, fora das outras atividades da Petrobras desempenhadas em Macaé. Sabe-se assim, pela matriz, que o conjunto dos salários e das contribuições sociais (educação, cultura, saúde e saneamento, habitação, esporte, lazer e diversão, creche, alimentação e outros) representam 20,41% do valor agregado da cadeia. De outro lado, as informações, não publicadas, obtidas sobre a repartição espacial/setorial do pessoal mostram que os empregados do petróleo em Macaé constituem 38,03% do pessoal total da Petrobras no estado do Rio de Janeiro.

Resulta dos cálculos realizados que se pode considerar que 7,8% do valor agregado do petróleo da Bacia de Campos podem ser atribuídos às atividades realizadas no município de Macaé. Este resultado é bastante modesto em comparação com o valor do petróleo produzido na Bacia de Campos, ainda que o essencial das instalações em terra da Petrobras sejam localizadas no Município. Mas se este resultado é bastante modesto em relação ao valor agregado do petróleo da Bacia de Campos, e logo bastante

aceitável para o cálculo econômico, ele representa, em função dos anos, um aumento bastante sensível do PIB real de Macaé. Este aumento constante está ligado evidentemente ao crescimento da produção em todo o período e à valorização do produto. Vê-se, portanto, que a reavaliação contábil das atividades realizadas no Município relativas ao petróleo é uma quase obrigação se quisermos que a análise econômica da situação local seja a mais realista possível.

As modificações das ordens de grandeza do PIB que resultam desta reavaliação, efetuadas com base nos preços básicos correntes – que são no petróleo muito próximos dos preços de mercado – são apresentados na Tabela 7.

Tabela 7: PIB macaense reavaliado

Anos	PIB macaense reavaliado	Acréscimo do PIB em relação ao PIB oficial	Valor agregado da extração do petróleo no PIB novo
1994	339.601	+ 57%	36%
1995	528.423	+ 63%	23%
1996	942.891	+ 36%	26%
1997	1.061.468	+ 40%	29%
1998	1.281.839	+ 48%	32%
1999	1.884.128	+ 92%	48%
2000	2.764.849	+ 206%	67%
2001	3.681.464	+ 146%	59%

Fonte: Elaboração própria

Numerosas conseqüências derivam necessariamente desta atualização sobre o conjunto das grandezas e das proporções econômicas e financeiras do município. Vamos nos limitar aqui a indicar que o principal resultado é um aumento do PIB do índice 100 em 1994 para o índice 1.100 em 2001 em valores correntes e para o índice 377 em valores constantes sobre a base de preços de 1994 representando um crescimento da atividade três vezes superior àquele comparado com a média do Estado.

Uma das principais conseqüências que se pode sublinhar aqui em razão de nosso objeto é o acirramento das mudanças já notadas marcando o perfil da base econômica macaense. Assim a indústria compreendida em sentido amplo representa 66% do PIB local em 2001 (assim distribuídas: 90% para as atividades extrativas e 10% para a indústria de transformação) bastante maior do que as atividades de prestação de serviços (13%), os transportes e as comunicações (5%), o comércio e a construção civil (4% cada um). Os outros setores apresentam resultados fracos, situados entre 1 e 2% e a agropecuária desaparece praticamente. A imagem de uma cidade

neopetrolífera se confirma totalmente. Ela mudou realmente e profundamente de vocação econômica e sua base é fortemente petrolífera-industrial o que, em cerca de 20 anos, constitui realmente uma transformação completa da estrutura produtiva local.

O redirecionamento contábil realizado não é uma simples busca do realismo econômico. Ele é também um caminho útil para melhor contextualizar e compreender os desempenhos da cidade nas quais contribuíram a chegada, a criação ou a instalação de numerosas novas empresas, os efeitos de estímulo sobre a ação pública e o impulso “modernizador” que elas provocaram em diversos domínios, e não somente econômicos. Além disso, muitos dos resultados obtidos pela e na cidade, em franca ruptura com aqueles registrados no passado, devem ser postos em relação – e devem, portanto, serem relativizados – tanto com o crescimento impressionante dos recursos públicos do Município quanto com as condições financeiras vantajosas das famílias produzidas pela prosperidade da cadeia petrolífera através dos rendimentos, comparativamente elevados, que ela paga a seus empregados.

Os estabelecimentos e o emprego

Baseando-se sobre os dados da RAIS é preciso lembrar que se trata dos estabelecimentos e do empregos formais. No que diz respeito a evolução do número e da repartição dos estabelecimentos, as principais lições tiradas da análise das informações quantitativas são as seguintes. Oficialmente registrados com o número de 924 em 1985, os estabelecimentos não pararam de aumentar em número ao longo de todo o período e são 2.637 em 2001. Os dados de criação ou de instalação de empresas evoluíram a um ritmo muito elevado em três seqüências de 6 anos que podem decompor este período: + 47% entre 1985 e 1990, + 37% entre 1991 e 1996, + 38% entre 1997 e 2001. Ainda que a base se amplifique em número absolutos, a taxa de crescimento continua a ser bastante alta o que mostra que a tendência à criação ou à instalação de empresas é sempre muito dinâmica em Macaé. Para um índice 100 em 1985, o resultado era de 285 em 2001 para o Município e somente de 165 para o conjunto do Estado e de 207 para o Interior.

É preciso também notar que esta multiplicação dos estabelecimentos abertos em Macaé não foi alimentada, como em numerosas situações, por uma redução média do tamanho das empresas medido pelo número de empregados. Em geral, sob o efeito das dificuldades econômicas, pôde-se observar um duplo fenômeno de demissões e de criação paralela de microestabelecimentos, às vezes, realizados por antigos empregados das grandes e médias empresas em crise. Este não é o caso em Macaé: é um dos

raros sítios onde a evolução mostra uma manutenção do tamanho médio dos estabelecimentos, não somente superior à média geral do Estado, mas que se singulariza também pelo fato que este tamanho médio reduziu-se sensivelmente nos outros locais. Além disso, pode-se assinalar que é o único dos sítios, onde a importância relativa dos microestabelecimentos na estrutura empresarial diminuiu após 1985 enquanto em todos os outros sítios tendem a ocupar um peso relativo mais e mais importante. Uma conclusão se impõe: trata-se do número de estabelecimentos, de um movimento dinâmico e positivo e não de uma recomposição da morfologia empresarial.

Em termos setoriais podemos rapidamente observar uma redução sensível da proporção dos estabelecimentos de comércio (que passaram de 47 % do número de estabelecimentos em 1985 para 39 % no fim do período), uma ligeira contração dos estabelecimentos industriais e uma expansão do peso relativo dos estabelecimentos de serviços.

Convém precisar aqui que a RAIS não representa a realidade dos negócios macaenses. Baseado sobre o preenchimento anual do documento intitulado *alvará* representando a licença ou a autorização da municipalidade para o exercício de uma atividade econômica tanto de pessoas físicas como jurídicas, o arquivo mantido pela Secretaria Municipal da Fazenda registra em meados de 2003, cerca de um pouco mais de seis mil empresas. Este número real representa muito mais empresas que se pode supor, em projeção, os dados do Ministério do Trabalho e do Emprego de 2001. Se o setor verdadeiramente informal é também excluído desta fonte de informação, este arquivo integra todas as atividades dos profissionais liberais e sobretudo aquelas exercidas pelos ditos “autônomos” que são freqüentemente artesãos, comerciantes ou prestadores de serviços pessoais, sem empregados.

O estudo do emprego confirma e amplifica os processos apresentados em relação aos estabelecimentos caracterizando uma forte dinâmica local. O número total de postos de trabalhos formais passou de 18.283 em 1985 para 51.095 em 2001. Parece, segundo certas fontes oficiais, que Macaé registra, em relação ao emprego total, a mais forte proporção de empregos formais no estado do Rio de Janeiro. Esta taxa é de 28% no conjunto do Estado em 2000 e atingiu 42,5% no mesmo ano em Macaé. Este nível foi ultrapassado em 2001 nesta cidade. Além disso rápidos cálculos efetuados sobre a taxa de ocupação – pela comparação das pessoas ocupadas com a população residente local – mostram que esta taxa é de 19% no Estado, de cerca de 30% na cidade do Rio de Janeiro, de 29% em Macaé, de 14% na região Norte fluminense que engloba Macaé e somente 13% no interior fluminense. Com um índice 100 em 1985 o índice é de 280 em 2001 enquanto que este índice praticamente estagnou no conjunto do Estado (passando

de 100 a 105) e melhorou um pouco no Interior fluminense (de 100 em 1985 a 146 em 2001).

Este importante aumento do volume de emprego apresenta duas características principais. Inicialmente ele é muito superior ao crescimento demográfico do Município cuja taxa de crescimento da população é superior àquela do Estado. Isto não significa absolutamente que, como se verá no exame dos desafios de desenvolvimento, os residentes estejam todos empregados. A realidade é muito menos sedutora. A segunda característica importante é a aceleração do processo de crescimento: + 30 % nos primeiros seis anos do período e + 85 % entre 1997 e 2001.

Não é necessário consagrar longos desenvolvimentos à evolução estrutural deste emprego em função dos setores de atividade ao longo do período. Além das declarações frequentemente irregulares das empresas e os registros muitas vezes erráticos da RAIS, os movimentos cíclicos podem ser importantes em certas atividades ao ponto de tornar os dados muito flutuantes. Este é o caso notável da construção civil. Com prudência pode-se, entretanto, indicar inicialmente que os postos de trabalho aumentaram em números absolutos no conjunto dos setores de atividade entre 1985 e 2001. A construção civil apresentou um coeficiente multiplicador de 7,1 neste período, maior do que serviços (3,5), o comércio (2,9) e a indústria (1,7). Estes são os resultados que são explicados evidentemente em função das diferenciações de intensidade de capital e de mão-de-obra nos setores envolvidos. A situação estrutural recente (2001) nos informa que a distribuição setorial do emprego é a seguinte: indústria 28%, construção civil 17%, comércio 12%, serviços 42%.

Parece útil precisar que, por um efeito de definições, de critérios e classificações estatísticas, as fontes oficiais tendem a superestimar um pouco as atividades de serviço em detrimento das atividades industriais. Todas as operações que, apesar de se desenvolverem nas oficinas, usinas e fábricas, em resumo dentro de contextos produtivos diretos e que são realizadas por outras empresas nos quadros dos contratos de intervenção, subcontratação etc. são classificadas na categoria estatística de prestação de serviço às empresas e aumentam automaticamente os dados do setor de serviços. Isto é particularmente verdadeiro em Macaé onde numerosas intervenções ligadas ao petróleo são terceirizadas.

Finalmente, os dados expostos acima mostram claramente que o Município modificou seu perfil econômico e que sua base produtiva é daqui em diante orientada pela indústria, no sentido amplo, e pelos serviços, dos quais uma parte sensível é destinada às empresas.

Pode-se completar esta apresentação por cortes de observação relativos aos níveis de remuneração. Em razão da importância das atividades de

petróleo e das atividades anexas a esta cadeia produtiva e dos níveis médios de salários comparativamente elevados nestas atividades, constata-se que cerca de 25% dos postos de trabalho em Macaé permitem ganhar ao menos 10 salários mínimos enquanto que esta proporção é de apenas 11% em todo o Estado, 6% no interior fluminense, e entre 3 e 4 % nas outras cidades estudadas. Os dados da RAIS relativos ao ano 2000 permitem estabelecer que a renda média mensal das pessoas ocupadas no setor formal representa um coeficiente de 5,25 para o conjunto do estado do Rio de Janeiro – aumentado pela capital carioca onde o coeficiente atinge 6,04 – de 5,92 em Macaé, contra somente 3,05 em Campos dos Goytacases, 3,21 em Carapebus, 3,92 em Quissamã, as principais cidades constitutivas da região do entorno de Macaé. Um estudo realizado pela FGV e baseado em dados coletados pelo IBGE para o ano de 1999 colocava a cidade em primeira posição entre 18 municípios fluminenses de mais de 100 mil habitantes pela menor percentagem de pessoas passando fome (Jornal *O Debate*, 12 de Julho de 2001).

Estes altos rendimentos médios favorecidos pelas dinâmicas atividades macaenses têm duas conseqüências importantes que serão analisadas posteriormente: eles atraem para o Município uma população migratória em busca de empregos e de rendimentos; eles contribuem, incontestavelmente, para a aparição de um fenômeno de inflação local que gera processos de exclusão social para a camada da população que não se beneficia de tais vantagens. Poder-se-ia acrescentar que eles encorajam vários empregados a trabalhar em Macaé e a residir em lugares vizinhos menos caros.

Outros dados locais e outras mudanças municipais

As transformações, importantes e recentes, da cidade de Macaé não se limitam ao setor de petróleo e às atividades econômicas. Elas se manifestaram em múltiplos aspectos e dimensões da sociedade local. Nós resumiremos alguns exemplos variados antes de descrever alguns dados sociais e de fornecer indicações sobre as finanças públicas do Município.

Um Município atrativo ao interior e aberto ao internacional?

O nível elevado de crescimento local, tanto econômico quanto demográfico, e a função de capital setorial em um domínio tão sensível – politicamente, financeiramente, tecnologicamente – quanto o petróleo tiveram por efeito não somente aumentar o peso próprio da cidade e de seus parâmetros constitutivos, mas sobretudo de realçar notavelmente seu papel no espaço institucional e no ambiente econômico, de suscitar ou de ampliar seu raio de ação ou de influência, de recolocar o Município na malha administrativa e urbana.

Alguns exemplos serão suficientes para confirmar esta mudança de identidade e funcional da cidade. Esta tem sido escolhida cada vez mais freqüentemente, nestes últimos anos, para acolher numerosas manifestações da amplitude regional ou nacional: congressos e seminários em várias áreas, escritórios de serviços do Estado ou federais, campeonatos esportivos nacionais ou internacionais, encontros de associações nacionais, convenções regionais ou nacionais de partidos políticos etc.

Ao mesmo tempo observou-se a instalação de representações com voações regionais de serviços federais e estaduais (policías civil e militar), a criação de sedes dos tribunais regionais e federais, sinal da elevação da cidade na hierarquia jurisdicional, a criação de escritórios regionais de organismos profissionais – tal como a poderosa Firjan e de suas numerosas ramificações administrativas – a chegada de instituições técnicas como o Inmetro que instalou, no local, um dos seus três estabelecimentos com responsabilidades sobre o conjunto do território nacional. A cidade tornou-se sede ou localização para representações e agências de associações profissionais – OAB, Sindipetro etc. A maior parte dos serviços e estabelecimentos públicos renovaram e ampliaram suas instalações – ISS, CEF etc. – os estabelecimentos bancários (BB, estabelecimentos financeiros privados), as empresas de transporte etc. apresentaram as mesmas expansões.

Impulsionada pela liberalização no fim dos anos 1990 do setor petrolífero, a chegada de empresas estrangeiras e de multinacionais acentuaram ainda mais a mudança de *status* da cidade no sentido, desta vez, de sua “internacionalização”. Entre as marcas múltiplas e variadas da internacionalização da cidade, marcamos a explosão da oferta de cursos de inglês – “a língua do petróleo” – propostos por inumeráveis organismos públicos e privados, a instalação de empresas julgadas portadoras de uma “cultura global” no domínio de *fast food* por exemplo, a organização, no local, de seminários com organismos estrangeiros, a criação de uma Câmara do Comércio Internacional de Macaé (Ca-Cim) e de um Clube Internacional das Mulheres de Macaé, a organização, em junho de 2001 depois outra vez em junho de 2003 de uma grande manifestação petrolífera mundial, denominada *Brasil Offshore*, realizada anteriormente em Houston (EUA) e Aberdeen (Escócia), o lançamento de ligações aéreas diretas com a capital e ligações coordenadas com os Estados Unidos (Houston, Atlanta) etc.

Dados sociais: população, infra-estruturas, IDH e IQM

Os dados demográficos do Município refletem as profundas mudanças em termos de estrutura e de movimentos de população que acompanharam as importantes transformações da configuração produtiva local. Elas serão resumidas por alguns rápidos dados. Por um longo tempo – passando de

29.000 a 47.000 habitantes de 1940 a 1970 – o crescimento da população residente apresentou em seguida uma aceleração na década de 1970 (59.000 habitantes em 1980) e sobretudo a partir dos anos 80 (94.000 habitantes em 1991, 132.000 em 2000). Uma característica notável desta população é de ser particularmente jovem: o índice de envelhecimento formado com base na razão população acima de 65 anos/população abaixo de 15 anos mostra um resultado de 17,7% enquanto este é de 30,3% no Estado inteiro. Por ocasião da última década, a taxa de crescimento média anual foi de 4% enquanto que esta mesma taxa não foi maior do que 1% em todo o estado fluminense.

A esse crescimento demográfico, importante e significativo no plano do Estado, contribuiu, sobretudo, o saldo migratório. Um rápido cálculo efetuado sobre a base dos recenseamentos de 1991 e 2000 mostra que o fenômeno migratório, impulsionado pelas oportunidades de emprego da cadeia petrolífera, explica 57% do crescimento demográfico de Macaé. Tendo em conta igualmente o renovamento decorrente do crescimento natural da população, pode-se assim considerar que atualmente um pouco mais de 50% dos atuais residentes do Município não faziam parte no início dos anos 1980. Isto mostra a importância da renovação demográfica da cidade.

Longo tempo relegada ao anonimato das cidades fluminenses dispondo de mediocres indicadores urbanos e sociais, Macaé tem melhorado suas posições em vários domínios, quer se trate da infra-estrutura, da educação e da saúde. As análises realizadas pelo CIDE a propósito do índice de qualidade dos municípios do Estado coloca a cidade na 4ª posição nos 91 municípios fluminenses: cerca de 40 critérios utilizados dizem respeito ao dinamismo econômico, as vantagens de localização, a disponibilidade de equipamentos, o nível de vida dos residentes, a qualificação da mão-de-obra, as facilidades de negócios e as oportunidades de investimento, os desempenhos escolares, a cobertura sanitária etc. (CIDE, 2000). Os outros estudos deste organismo estadual colocam a cidade em 7ª posição no que diz respeito às condições e necessidades habitacionais e em 6ª posição tratando-se de um leque de carências de infra-estrutura (CIDE, 2001a e 2001b). O secretariado do Estado designou Macaé como o Município tendo o menor índice de mortalidade infantil (*Jornal O Debate*, 7 dezembro 2001).

Em termos sintéticos de desenvolvimento humano, notamos que num contexto estadual de retrocesso – o estado do Rio de Janeiro tendo passado da primeira colocação para a quinta na Federação – o *ranking* de Macaé em relação aos municípios fluminenses na base do IDH subiu entre 1980 e 1991 e caiu depois.

O Atlas de exclusão social do Brasil indica que, em termos globais, Macaé está colocado na 5ª posição entre os 91 municípios fluminenses – e

na 188ª posição em relação aos mais de 5.500 municípios brasileiros. Os seus bons resultados no quadro estadual se referem aos índices de pobreza (4ª colocação), de emprego (1ª colocação), de desigualdade (3ª colocação) e de escolaridade (6ª). Menos adequados são os resultados na área de alfabetização (22ª) e sobretudo de violência (74ª).

Dados de finanças públicas

A coletividade pública local acumulou, por sua vez, benefícios do crescimento das atividades petrolíferas, de instalação das empresas, da expansão do emprego. Os meios de ação e de gestão da Prefeitura foram, nestes últimos anos, decuplicados.

O orçamento municipal resume bastante bem os recursos dos quais dispõe a coletividade territorial para se organizar, pagar seus numerosos funcionários, gerenciar seu espaço, renovar seus equipamentos, assegurar os investimentos necessários para o futuro. Como ele é dependente, em parte, das atividades econômicas locais,⁸ ele reflete também a evolução dos negócios. Nos limitando aqui ao período iniciado com a última mudança de moeda introduzida pelo Plano Real, destaca-se que o orçamento municipal, fora dos recursos do petróleo, passou de R\$26 milhões em 1994 a R\$145 milhões em 2001, o que constitui uma espetacular evolução destacando a cidade no conjunto do Estado. Uma comparação das receitas orçamentárias correntes de nove cidades fluminenses tendo, como Macaé, entre 100.000 e 200.000 habitantes faz aparecer claramente a importância relativa dos recursos do Município estudado: enquanto que suas receitas correntes eram em média de R\$413,00 por habitante em 1999, elas atingem R\$701,00 em Macaé. Com o crescimento recente e quase exponencial das receitas devidas ao petróleo, estas diferenças aumentaram, passando de uma relação de 1,75 a uma relação de 2,5 em 2002.

Os dados de finanças públicas mostram a evolução e a importância estrutural implicadas pelo ISSQN, único imposto sobre a atividade econômica que os municípios ordenam e recebem em 100%. Este crescimento significativo do ISSQN em Macaé e o peso que ele tem nas receitas tributárias refletem mecanicamente a expansão das atividades locais – e, em parte também, a eficácia do aparelho fiscal municipal.

Outras fontes não orçamentárias vem completar os recursos da coletividade. E em Macaé estas fontes são bastante importantes. De acordo com a legislação federal, Macaé, sendo município “produtor” de petróleo recebe uma primeira série de recursos financeiros chamados *royalties*. Pouco importantes inicialmente, os valores repartidos, por conta da União, pela ANP tornaram-se em seguida consideravelmente maiores – sob o efeito de uma modificação dos critérios e cálculos e de um crescimento da produção.

Desta forma, os R\$122.000,00 de *royalties* recebidos em 1996 por Macaé se transformaram em R\$35 milhões em 1999 e em R\$181 milhões em 2002.

Uma segunda série de repasses, denominada participações especiais, foi generalizada pela nova regulamentação nacional a partir de 1999. Modestas no início (R\$2,5 milhões neste mesmo ano), as receitas municipais “petroleiras” obtidas destas participações especiais aumentaram rapidamente (R\$46,5 milhões em 2002) e tendem, em função da legislação, de aproximar ou até mesmo ultrapassar as receitas obtidas através dos *royalties*.

Observa-se não somente a forte e recente progressão das receitas do petróleo da cidade mas também o peso crescente que elas representam no conjunto dos recursos das finanças públicas do Município: 66% do total em 2002 e 196% de seus meios orçamentários no mesmo ano. Ao mesmo tempo que esta progressão comprova os importantes recursos que a cidade obtém da situação de sede das operações físicas *offshore* da cadeia petrolífera pode-se destacar a progressiva “dependência” financeira do Município em relação a esta atividade.

Os desafios locais

O crescimento e, ao menos em parte, a prosperidade que se apoderou de Macaé desde um passado recente, não trouxeram com eles uma expansão virtuosa, harmoniosa, bem distribuída, respondendo eficazmente, pela criação incessante de recursos novos ou ampliados, às necessidades e às demandas. Como todo processo dinâmico que provoca desequilíbrio, o crescimento observado localmente deve-se analisar tanto como produtor de soluções quanto como gerador de problemas. Se os meios estão com efeito aumentando e, deste ponto de vista, para melhor satisfazer certas expectativas, o florescimento espetacular da atividade petrolífera local e o movimento da cidade revelam todas as carências acumuladas até este momento, às quais o poder local não pôde responder a não ser parcialmente e tardiamente e, de outro lado, desprezam numerosos novos problemas, tensões, contradições.

Nós não detalharemos aqui estes problemas que podemos qualificar de sociais. Eles já foram apresentados em outros textos (Fauré e Hasenclever, org., 2003 e Fauré, 2005) e contenta-se aqui em se descrever uma lista muito rápida e incompleta: dificuldades ligadas à chegada maciça das famílias migrantes em busca de emprego e de rendas, crescimento considerável da demanda de serviços públicos e de infra-estrutura (aluguéis, transportes, escolas, centros de saúde etc.), favelização de certos bairros do Município e ocupação ilegal de terras, aumento muito significativo da violência ela mesma ligada à circulação de drogas, desequilíbrios ecológi-

cos provenientes tanto da pressão demográfica crescente quanto da atividade industrial poluente, inflação local muito importante, tanto no que concerne aos preços dos produtos de consumo corrente quanto aos preços de imóveis, provocados pelas altas rendas petrolíferas e pelas atividades anexas e que tende a excluir parcelas mais numerosas de populações.

Outros problemas são visíveis em matéria de gerenciamento urbano, o centro da cidade está congestionado e traz sérios problemas de transporte e circulação. Além disso, a chegada e a instalação recente de numerosas empresas foram realizadas de maneira muito empírica, improvisada, individual, desordenada, sem um verdadeiro plano de urbanismo, sem harmonia com os poderes públicos locais e, portanto, sem preparação prévia. E se existem dois ou três pólos espaciais onde se concentram mais fortemente as novas empresas de Macaé, estes reagrupamentos territoriais não são verdadeiramente o fruto da ação da coletividade pública, e sim produto das iniciativas privadas. Não existem “distritos industriais” segundo o significado dado a esta denominação pelas agências de desenvolvimento econômico no Brasil.

É a partir destas condições específicas que nós nos limitaremos aqui a selecionar alguns dos desafios que pensamos ser os principais em termos econômicos, entrando na problemática de desenvolvimento de Macaé.

Do ponto de vista metodológico muitas diligências são possíveis para identificar estes desafios de desenvolvimento econômico local. É possível, por exemplo, tomar em consideração os engajamentos, as promessas, as esperanças ou as vozes dos representantes da sociedade local, e principalmente das suas forças políticas. O inconveniente deste método torna-se imediatamente perceptível na medida em que ele não está fundado sobre tendências e situações reais, nem sobre os meios disponíveis, mas, sobretudo sobre representações e crenças que podem ser frágeis ou voluntaristas, logo não podendo-se avaliar suas chances de serem implementadas.

Uma outra diligência pode consistir em fazer um inventário das “potencialidades” econômicas locais cruzando as idéias das representações de atores entrevistados com os dados estatísticos sobre o estado dos setores e subsetores de atividades. É desta maneira, por exemplo, que muitos dos organismos procedem quando eles são demandados para realizar estudos por pedido dos poderes públicos e das agências de desenvolvimento (FGV, 1998). A armadilha do voluntarismo não está descartada através deste método, que apresenta outras limitações. Em primeiro lugar, ele não assegura que antigas atividades possam reagir se elas são vítimas de rupturas muito profundas, muito antigas ou muito radicais. A retomada supõe então que as condições materiais e as condições em termos de conhecimento e de habilidade

das antigas atividades tenham sido um pouco preservadas. Um outro inconveniente desta diligência é oferecer uma lista, mais ou menos longa, de setores e de atividades a estarem apoiados e desenvolvidos sem, entretanto, estabelecer uma hierarquia e prioridades em função do que é importante, urgente ou possível de se fazer.

O procedimento adotado aqui para sintetizar alguns desafios que se colocam para Macaé em termos de desenvolvimento econômico local poderia ser designado como uma metodologia matricial. Esta consistiu, a partir do crescimento indiscutível do setor petrolífero – mas também dos limites objetivos que este crescimento apresenta, localmente, como será mostrado adiante – e a partir da expansão constatada das atividades do tipo industrial, em um sentido amplo, ou das atividades de comércio e de serviço com forte componente técnico, em apostar sobre o desenvolvimento dos efeitos de difusão e de impulso das empresas envolvidas em prol de uma parte crescente do tecido empresarial local no sentido de modernizar a organização dos estabelecimentos e, sobretudo, de elevar o nível de capacitação e de qualificação. Ao final poderíamos assistir à formação de um pólo industrial técnico em Macaé, não só dedicado a cadeia do petróleo, mas aberto às demais atividades que exigem competências técnicas especializadas e/ou de alto nível e que a região, bastante carente nesta área, precisa atualmente e no futuro. Nós iremos precisar as condições destes desafios locais.

Os desafios entre restrições e oportunidades

Se as possibilidades de desenvolvimento local são evidentes no município de Macaé, como o sugere seu crescimento econômico e a dinâmica empresarial a partir da expansão petrolífera, estas possibilidades são, entretanto, limitadas por um certo número de restrições.

Eviquemos rapidamente o que Macaé não pode pretender vir a ser. No domínio estrito do petróleo seu perímetro de expansão é delimitado sobre dois planos. Em primeiro lugar, face as reservas descobertas e provadas na Bacia de Campos e face ao nível crescente de extração, parece que o ciclo petrolífero local não poderá ir além de uma geração, de cerca de 30 anos. Além disso, sabe-se que as descobertas da Petrobras deslocarão pouco a fronteira de exploração em direção ao norte, no Espírito Santo e em direção ao sul, ao longo de Santos/SP. Em segundo lugar, a base terrestre macaense do petróleo representa apenas, e não poderia representar mesmo no futuro, mais do que uma pequena parte das operações que constituem os diferentes segmentos de atividade na cadeia produtiva. Macaé toma parte nas atividades ditas *upstream* – exploração e produção – e todas as outras atividades ditas *downstream* não são e não poderão ser localizadas no Município (refino, transporte, distribuição).

As “asas” da capital petrolífera são necessariamente reduzidas. Temos que detalhar o assunto tanto quanto certas ilusões parecem ter força neste domínio. Todas as atividades de sede da Petrobras são realizadas no Rio de Janeiro e não tem chance alguma nem nenhuma razão de serem deslocalizadas (administração, finanças, gestão de pessoal, relações internacionais etc.). Outras são desconcentradas parcialmente nas demais capitais estaduais. As operações de P&D continuarão a serem feitas essencialmente a partir do Cenpes, instalado no Rio de Janeiro, no *campus* da Universidade Federal e que tem um pouco mais de 1.300 funcionários. Quanto à fabricação dos grandes equipamentos para a exploração e a produção petrolífera, ela é assegurada pelas grandes empresas especializadas, de alta tecnologia, instaladas nos grandes centros industriais do País (São Paulo, Rio de Janeiro etc.). Nada justifica sua deslocalização no futuro para Macaé. Mais: o sítio não tem vocação para receber as cinco mil empresas atualmente fornecedoras de bens e serviços da Petrobras. Mas por outro lado, mais positivo, o Município poderia a continuar atrair ou enraizar as empresas de certos segmentos da cadeia do petróleo (apoio, consultoria etc.) mesmo no período do declínio previsto – e que será de toda maneira lento – da produção na Bacia de Campos. A formação do pólo petrolífero macaense produzirá necessariamente externalidades positivas ligadas aos efeitos de aglomeração (facilidades relacionais, construção de competências e divulgação de conhecimento, experiências de subcontratação etc.) que justificarão a localização de empresas ou a continuação de sua fixação no Município.

Vê-se portanto que o rumo, a trilha do crescimento macaense possível na área do petróleo, é bem delimitado, o que não significa que as expectativas sejam modestas em relação ao tamanho do município. É neste quadro realista de sua função de base em terra da produção de petróleo *offshore* que a expansão econômica local pode ser concretizada e que a participação local neste crescimento pode ser fortemente melhorada em relação ao que ela é atualmente.

Além do petróleo outros fatores vêm limitar as esperanças desenvolvimentistas locais. Citemos o exemplo do domínio universitário e científico, frequentemente denominado como um pólo de especialização de futuro pelas autoridades públicas. O modesto tamanho demográfico do município, o atraso já acumulado em infra-estruturas de ensino superior e de pesquisa e a pequena distância que o separa das outras grandes cidades não lhe permitem certamente concorrer e *a fortiori* suplantá-las os grandes centros universitários de Campos, Niterói e Rio de Janeiro. No máximo Macaé, nesta área, pode melhorar sua posição e seus desempenhos ao favorecer a instalação de alguns estabelecimentos de ensino superior especializados.

Paradoxalmente, são nestas desvantagens ou fraquezas atuais que podem residir as chances de desenvolvimento local e que o Município pode razoavelmente esperar ganhar margens de manobra à medida que o crescimento da cadeia do petróleo permite ou permitirá suplantar estas dificuldades e fraquezas.

Sem precisar entrar em detalhes lembremos rapidamente algumas destas lacunas que mostram, de um lado, que o ganho local da expansão petrolífera é ainda muito fraco e que melhores impactos – quantitativos e qualitativos – são possíveis no futuro e em benefício do município. Nos lembremos, em primeiro lugar, o estudo setorial do BNDES que mostrou que a modesta participação das empresas nacionais e locais na cadeia petrolífera deve-se a três fatores principais que podem ser melhorados: capacitação, organização, financiamento (BNDES, 2000, Fauré, 2003). No domínio da qualificação e das competências é preciso notar o contraste considerável entre o nível de habilidade da mão-de-obra local e as exigências técnicas da cadeia petrolífera e indústrias conexas. Esta defasagem aparece já fortemente nos níveis de escolarização segundo os setores de atividades. Desta forma poucos macaenses de origem acharam um posto de trabalho na cadeia produtiva a mais dinâmica do Município e é por isto, também, que os grandes programas como as duas usinas termoeletricas recentemente construídas e funcionando em Macaé fizeram apelo ao recrutamento de pessoal do Rio de Janeiro e de outros Estados, como o de São Paulo. Ora, um estudo prospectivo da ONIP mostrou que o setor de petróleo, no período de 2001-2005 geraria 46.000 novos postos de trabalho, sendo 44% de nível superior e 48% de nível médio (ONIP, 2001). As estatísticas atuais de Macaé, conseqüentemente melhoradas pelos novos residentes trabalhando por ou no entorno da Petrobras, estão ainda muito longe destes níveis de escolarização.

Um outro elemento favorável ao desenvolvimento local diz respeito às operações comerciais da cadeia produtiva do petróleo. Sabe-se que a Petrobras pretende realizar cerca de 80% de suas compras no mercado doméstico. Pode ser que este dado esteja exagerado porque nada é dito sobre a origem dos produtos entregues pelos fornecedores “nacionais”. De uma forma geral, o conteúdo local das compras da cadeia petrolífera parece bastante deficiente. Tomemos as indicações das promessas de compra local feitas pelas empresas vitoriosas após as primeiras quatro rodadas de licitações dos blocos *offshore*: estas promessas estavam situadas entre 25% e 39% na fase de exploração e entre 26% e 54% na fase de desenvolvimento (ANP, 1999). Como não existe realmente controle dos procedimentos de compra e como o mecanismo fiscal de *drawback* favorece os fornecedores externos – porque os produtos são isentos de impostos se eles são

temporariamente importados – pode-se concluir razoavelmente que o nível de conteúdo local/nacional das compras da cadeia produtiva é ainda mais fraco do que aquele oficialmente fixado. Existe ainda um amplo espaço para as empresas instaladas ou representadas no Município.

O crescimento continuado da produção do petróleo já permitiu a criação ou a instalação em Macaé de cerca de 400 empresas ligadas ao setor, segundo as mais recentes estimativas. Este movimento vai evoluir ainda, favorecido pela multiplicação de empresas líderes envolvidas na exploração e pelo processo de terceirização. Com efeito, a Petrobras nesta área está mudando de política em benefício do recrutamento direto de empregados efetivos, mas as outras empresas não são submetidas a esta mudança e a terceirização é um fenômeno que se tornou quantitativamente importante: na escala nacional a relação de empregados diretos e de empregados terceirizados da Petrobras era de 38.908/49.217 em 2000 e de 32.809/59.128 em 2001 (Fauré, 2005).⁹

Melhores e mais sólidos efeitos locais da instalação destas empresas podem ser esperados da fraca organização e dos modestos laços de cooperação entre empresas atuais. As centenas de empresas da cadeia produtiva ou ligadas à cadeia não constituem absolutamente um distrito industrial nem mesmo um verdadeiro *cluster* especializado no sentido ou no entendimento da literatura econômica. Uma maior eficiência coletiva, de mais importantes efeitos de difusão e impulso sobre as atividades conexas podem, entretanto, ser esperadas das iniciativas atuais tomadas e que tendem em direção a uma clusterização. As tentativas de agrupamento e de interconhecimento do Senai de Macaé, o lançamento recente da Rede-Petro Bacia de Campos que visa melhorar as relações entre as empresas do setor instalado na região vão plenamente neste sentido.¹⁰

Estas são, portanto, muito rapidamente selecionadas e apresentadas anteriormente, algumas das lacunas e ao mesmo tempo algumas das oportunidades a partir das quais podem ser reunidas, ao menos parcialmente, condições favoráveis a um processo mais amplo de desenvolvimento local.

Em um tal contexto Macaé pode tomar posição como pólo industrial e técnico desenvolvendo as habilidades exigidas pela cadeia produtiva (a mais sofisticada no conjunto de setores que lhe são ligados) através das relações econômicas de entrada e saída – insumo-produto – e com uma vocação regional ou sub-regional. Em outros termos, além das externalidades pecuniárias que permite a proximidade geoeconômica das empresas, procurar favorecer a divulgação e o aumento de externalidades tecnológicas. Podem ajudar na construção deste recurso específico os múltiplos estabelecimentos científicos e técnicos que se instalaram no município, mas cujas atividades, os cursos, as ofertas de formação e qualificação so-

frem de uma incontestável ausência de coordenação e de relações muitas vezes distantes do meio empresarial. Entre estas instituições figuram a escola técnica federal, Cefet, a escola e laboratório na área da engenharia petrolífera, Lenep, a agência local do centro de metrologia, Inmetro, as formações profissionais do Senai, os cursos técnicos e especializados oferecidos no local pela Coppe/UFRJ, UERJ, Cetep da Funemac, uma outra fundação local, Fafima, que aporta iniciativas na mesma área, o balcão do Sebrae, as numerosas formações em Macaé organizadas ou comandadas pela Petrobras, e outras grandes entidades como a Abramam que escolheram Macaé como centro de qualificação e de certificação na área industrial.

Não faltam, portanto, estabelecimentos podendo ajudar a desenvolver competências técnicas e industriais em Macaé porém eles agem até o momento em desordem e alguns não são suficientemente próximos das necessidades reais das empresas. Em resumo, eles não constituem ainda um “bloco” de formação.

Muitos efeitos econômicos positivos podem ser esperados destas intervenções melhor coordenadas e mais eficazes. Inicialmente, elas devem permitir a elevação do nível local de participação na cadeia do petróleo, tanto do ponto de vista das empresas engajadas quanto do pessoal envolvido pelo aprimoramento das competências. E mais: a difusão das habilidades mais qualificadas podem ser estimulantes sobre o funcionamento dos setores em relação à primeira cadeia produtiva. Isto não significa que esforços de um outro tipo, principalmente os esforços diretos de diversificação, não devam ser realizados. O desenvolvimento econômico local não pode repousar sobre uma única especialidade. Mas a diversificação que se torna possível aqui, a partir do esquema exposto, não é uma simples justaposição de iniciativas nos setores estranhos uns aos outros. Ela resulta de ligações econômicas e técnicas entre as diversas atividades. É por isto que esta concepção pode ser designada de matricial, em alusão às ligações interindustriais a montante e a jusante das tabelas de entrada e saída utilizadas pelos economistas. Para ser mais preciso e adotar uma linguagem mais estritamente econômica, retirando-se o chamado “efeito renda” ligado à utilização das diversas remunerações pagas pela cadeia produtiva – e que, já constatado por meio do nível dos salários, são comparativamente elevados neste setor de atividade – dois tipos de efeitos principais podem ser observados e esperados a partir da atividade motriz do petróleo: os efeitos transmitidos através das relações verticais, intra cadeia produtiva, e os efeitos horizontais através da demanda dirigida pela cadeia produtiva em direção aos outros setores de atividade o que tem também, por consequência, dinamizar e ampliar o mercado e trazer ganhos para as outras empresas de externalidades conferidas pela aglomeração espacial.

Tomemos alguns exemplos a partir dos casos de diversificação macaense que figuram nos documentos oficiais da Prefeitura ou de instituições de estudo e de consultoria: a revitalização da pesca não é, a partir de nosso esquema, apenas uma questão de produtos e de comercialização, as competências industriais técnicas podem encontrar aplicações na reparação dos barcos, e eventualmente em sua fabricação. Isto é o mesmo em outras áreas citadas como capazes de diversificar o tecido produtivo local: a fabricação de conservas de peixes, de produtos alimentares agrícolas, de derivados do leite, da indústria de artefatos de ferro, do turismo etc. É mediante a divulgação das competências técnicas, a partir das cadeias produtivas mais dinâmicas, por ocasião de relações econômicas intersetoriais ou interatividades que estes diversos domínios produtivos poderiam encontrar os fatores favoráveis a sua expansão e permitir a constituição em Macaé de um pólo técnico-industrial, nó de transmissão de habilidades aperfeiçoadas.

Os setores selecionados

É a partir deste esquema de raciocínio econômico que foram selecionados alguns setores e que, em consequência, formaram a amostra da pesquisa de campo junto às empresas locais. A escolha dos setores que fizeram parte da pesquisa é, portanto, diretamente condicionada pela problemática de desenvolvimento local de Macaé e mais particularmente pelos desafios que cremos poder identificar como cruciais para o futuro econômico do Município e de sua base produtiva. Assim, foi ao entorno da produção petrolífera que foi concebida, elaborada e organizada a pesquisa de campo junto às empresas. Na medida em que os elementos essenciais do funcionamento e da regulação do paradigma petrolífero brasileiro escapam às competências e as capacidades de ação local as empresas diretamente envolvidas na exploração, no desenvolvimento e na produção de petróleo, “empresas de primeira e segunda colocações”, não foram consideradas.¹¹

É no exterior e em torno desta atividade de pesquisa e de extração do petróleo que os setores de atividade do nosso projeto foram selecionados. Trata-se, então, das empresas de apoio à produção petrolífera, fornecedores de bens e serviços, estabelecimentos frequentemente subcontratados de terceira ou quarta posição na cadeia produtiva e essencialmente de PMEs. Além desta área petroleira um certo número de outras atividades foram também selecionadas em função de suas ligações com aspectos profissionais técnicos. Estas são: o comércio de equipamentos, de máquinas, de materiais de uso industrial ou destinados a outras empresas; o comércio e os serviços principalmente destinados às pessoas e, portanto, nos bens que envolvem uma certa tecnicidade do tipo industrial (metal, eletrônico, eletricidade etc.).

De acordo com o esquema indicado anteriormente fez-se a hipótese de um movimento modernizador induzido pelo crescimento das petroleiras sobre uma parte importante da plataforma produtiva e empresarial de Macaé. Seja por meio das encomendas orientadas diretamente pela cadeia petrolífera no conjunto de PMEs localizadas na cidade e que se tornaram, por natureza, ou pela evolução do mercado, como fornecedores, de maior ou menor proximidade, da cadeia produtiva. Seja, mais indiretamente, pelas necessidades dos equipamentos e de habilidades técnicas que estas PMEs envolvidas no funcionamento da cadeia produtiva dirigem ao seu entorno aos comércios e aos serviços da cidade.

Estes são os três conjuntos de atividades que foram desta forma definidos:

- O comércio para indústrias ou para outras empresas, chamado Setor 1 “comércio industrial”.
- As indústrias e os serviços para indústrias ou para outras empresas, chamado Setor 2 “indústrias e serviços industriais”.
- O comércio e os serviços principalmente às pessoas com um conteúdo técnico, chamado Setor 3 “comércio e serviços às pessoas”.

No total, as 150 empresas entrevistadas são representativas de um bloco de 943 estabelecimentos instalados em Macaé que por sua vez representam 37% da população de empresas no município.¹² Para mostrar a importância dinâmica destes grupos de atividades será suficiente assinalar aqui que o “bloco” de 943 em 2001 não tinha mais de 483 unidades em 1994, nas mesmas classificações oficiais, isto é, um aumento de cerca de 100% do número de estabelecimentos nestas mesmas atividades em sete anos. Quanto aos empregados deste mesmo “bloco” de atividades, o número passou de 4.865 postos de trabalho em 1994 a 18.482 em 2001, ou seja, uma evolução considerável. Em 2001 estas atividades ofereciam 36% dos empregos de todo o setor formal macaense. Quer seja em termos de empresas, quer seja em termos de emprego pode-se constatar a importância destas atividades para a plataforma produtiva do Município.

Atividades e contextos empresariais locais

Ao todo 150 dirigentes de empresas, na grande maioria pequenas e médias, foram entrevistados por meio de questionários. Os estabelecimentos estudados pertencem aos três setores anteriormente selecionados e apresentados na seção anterior. O Setor 1 corresponde ao “comércio para indústrias” e constitui 25,3% da amostra, o Setor 2, que abrange as indústrias e serviços para indústrias constitui 48,6% da amostra, enfim o Setor 3, composto dos estabelecimentos de comércio e serviços principalmente dedicados às pessoas mas que tem um conteúdo técnico – conforme o que foi explicitado anteriormente – constitui exatamente 26% da amostra.¹³

Nesta amostra apenas 10% das empresas foram ou estão realmente beneficiárias de um apoio dado por um programa ou um órgão formal – no sentido dado nesta pesquisa. Esta proporção parece pequena apesar de Macaé dispor de uma multidão de iniciativas para fomentar e fortalecer as empresas locais com objetivo de fazê-las desfrutar melhor do crescimento ligado à cadeia do petróleo. Apesar do pesquisador ter obtido algumas listas prévias dos estabelecimentos que foram beneficiados de apoios isto não o levou a alterar o número de empresas beneficiadas a serem incluídas nas entrevistas, ponto interessante e que será abordado na seção “os projetos de apoio”, deste capítulo.

Características internas da amostra e do ambiente econômico *Status, tamanho, tempo de atuação e regime tributário*

Do ponto de vista do *status* jurídico observamos a enorme, mas não surpreendente, dominação da forma limitada das empresas entrevistadas (83%): as grandes empresas não são muito numerosas em todo o Brasil e de toda maneira não foram o alvo essencial da pesquisa coletiva. De outro lado, nós não nos interessamos pelo setor informal.

Conforme a morfologia do tecido empresarial macaense, que eleva o tamanho médio dos estabelecimentos, o estudo da repartição por faixa de faturamento e por número de empregados mostra a fraca presença das microempresas, o peso mais elevado das pequenas empresas. Explícita também é a contribuição das empresas de porte médio.

O fenômeno de filial – quase um quinto da amostra – parece normal no quadro macaense onde atuam, por causa das atividades petrolíferas, agências, balcões, representações e estabelecimentos de empresas matrizes localizadas muitas vezes fora, das capitais brasileiras (Rio de Janeiro, São Paulo, Vitória, Salvador de Bahia) etc.

Os dados demográficos das empresas indicam que a despeito da idade bastante fraca da atividade petrolífera e apesar da chegada recente de muitas empresas no município, as empresas mais velhas constituem a classe modal da nossa amostra. Mas o tempo médio de atuação no sítio, que é um pouco menor, está em sintonização com o nível bastante importante de estabelecimentos filiais, necessariamente mais jovens do que a empresa matriz localizada fora do Município. A idade média dos equipamentos parece ser menor do que a idade das empresas, o que pode ser facilmente compreensível.

Enfim, a respeito do regime de tributação a categoria simples se destaca com 50% dos entrevistados que responderam à questão, à frente daquelas submetidas ao lucro real (29% das respostas válidas) e ao lucro presumido (20% das mesmas respostas).

Estes resultados globais, para dar uma visão sintética da situação tendem mecanicamente a aplainar algumas realidades mais diferenciadas em função dos setores levados em conta. Evidentemente, é impossível entrar nos detalhes e apresentar todas as nuances pertinentes e desejáveis.

Os principais fatos esclarecidos por uma abordagem em termos setoriais são os seguintes. O Setor 3, do comércio varejista, é aquele que apresenta indicadores de menor tamanho, seja pelo *status* jurídico (com mais firmas individuais e menos na forma limitada), seja pelo nível de faturamento (como, por exemplo, uma diferença de 50 pontos de porcentagem na primeira faixa em comparação com os setores 1 e 2), seja pelo número de empregados (77% dos estabelecimentos são colocados na faixa de 1 a 9 empregados) ou ainda pelo regime tributário (nenhuma unidade deste grupo está registrada no regime de lucro real). Além disso, os dados demográficos demonstram um enraizamento claramente mais antigo destas empresas de comércio e serviços às pessoas – e paralelamente no que se refere ao tempo de atuação no sítio e a idade média dos equipamentos – confirmando o pertencimento destas unidades à camada de estabelecimentos “tradicionais” da cidade.

Perfil dos dirigentes

A grande maioria dos dirigentes entrevistados é masculina. Na medida que o gênero não constituiu um critério de escolha das empresas podemos pensar que esta desproporção reflete mais ou menos a realidade, pois são negócios com teor bastante técnico. Mas a surpresa é que a porcentagem das dirigentes femininas não seja maior no setor do comércio varejista, mais “tradicional”. Apesar disso, podemos observar que as empresárias parecem um pouco favorecidas pelos projetos de apoio (vantagem de 4 pontos de porcentagem em relação à proporção delas na amostra).

A idade média dos empresários (incluindo os gerentes entrevistados) é bastante jovem (60% até 39 anos) e a maioria deles fez curso até o nível superior – muitas vezes sem conseguir finalizar os cursos. E essa condição de escolarização facilita o acesso aos programas de apoio empresarial: os dirigentes com curso superior apresentam 20 pontos de porcentagem a mais na camada apoiada em relação à proporção deles na amostra. A consequência lógica da demografia empresarial é que o exercício da atividade na empresa seja, na maioria dos casos, inferior a 10 anos.

Os dirigentes aproveitaram de várias fontes e modos de capacitação (45% deles), à frente dos cursos externos e até mesmo a formação na própria empresa. Uma forma de continuidade caracteriza nitidamente o percurso profissional dos entrevistados e a maioria das mudanças declaradas (33%) vem de que anteriormente certos dirigentes estavam estudando

ou numa cadeia de formação. Assim, de modo geral, constatamos poucas interrupções na trajetória empresarial.

Apesar de serem, em maioria, empresas de porte modesto atuando numa pequena cidade favorecendo assim as relações interpessoais e privilegiando os interesses familiares, as empresas que recorrem à mão-de-obra familiar são apenas a metade da amostra. E mais: a maioria deste grupo emprega menos de 25% do pessoal de origem no círculo familiar.

Em termos setoriais os fatos mais notáveis são o menor nível médio de escolaridade no comércio atacadista (Setor 1) e no comércio e serviços às pessoas (Setor 3) em comparação ao setor das indústrias e de serviços industriais (Setor 2) – discrepância de cerca de 30 pontos de porcentagem –, mais rupturas na trajetória dos dirigentes do Setor 3 e, paradoxalmente, uma menor taxa de empresas empregando os membros da família, enquanto este setor é o menos tecnicamente exigente. Pode ser que o tamanho, em média, menor dos estabelecimentos deste setor restrinja as possibilidades objetivas de empregos “de favor” ou “de proximidade”.

A empresa e seu ambiente econômico

São praticamente dois terços das empresas que enfrentaram mudanças na última década. Este resultado global sinaliza uma realidade local feita de alterações e de dinâmica conforme as transformações econômicas no Município macaense.

Muitas áreas são envolvidas pelas mudanças declaradas e o primeiro lugar da hierarquia refere-se a (re)organização interna das empresas cuja realização é considerada importante por mais de um quarto dos entrevistados, à frente das alterações dos produtos e do relacionamento com os clientes. Os dirigentes justificam principalmente estas mudanças pelas causas internas às empresas – que chamaram, por exemplo, de uma modernização ou uma adaptação das empresas à dinâmica da concorrência ou às modificações do perfil e da demanda dos fregueses – e pelo desempenho do setor ou da cadeia aos quais pertencem e, em menor medida, às modificações do contexto econômico local – que sabemos rápidas e importantes nesta cidade. Os outros fatores geradores de mudanças são fracos e ainda mais nitidamente no caso dos projetos de apoio, são afastados das explicações da evolução das empresas.

A adequação à abertura econômica – liberalização das atividades, queda das barreiras comerciais, acentuação das condições da concorrência e da competitividade etc. – parece ter tido efeito antes de qualquer coisa no domínio da produção – modificações nos equipamentos, no processo produtivo, no produto – e na área dos recursos humanos mais em termos de gestão racionalizada do que em termos de volume do pessoal.

Notamos também a opção para o aprendizado tecnológico e um pouco menos para o controle ambiental. A cooperação interfirmas e o financiamento não foram dicas para as empresas se adequarem à abertura. São dois aspectos das unidades estudadas que na verdade serão recorrentes ao longo de toda a pesquisa. Numa área de preocupação próxima – as reações ao investimento externo direto cujo processo crescente é vinculado às políticas neoliberais – o comportamento empresarial parece ter sido essencialmente no sentido de concentrar as atividades nas competências básicas das empresas o que pode ser visto como uma atitude de racionalização perante um estímulo externo.

Perto de três quartos do empresariado declararam o crescimento do faturamento ou do volume de produção desde 1999 confirmando assim a importante expansão dos negócios na cidade do petróleo. Embora as respostas “crescentes” estejam majoritárias (60%), a perda de 12 pontos de porcentagem nesta categoria, no que diz respeito a evolução do número de empregos desde 1999, marca uma política empresarial bastante restritiva no domínio da mão-de-obra, esclarecida pela procura de melhorar a produtividade, isso apesar de um mercado local estar em forte crescimento, porque, ao mesmo tempo, a chegada de novos estabelecimentos não diminuiu o nível da concorrência. Este procedimento está ainda mais acentuado no que concerne à política empresarial das remunerações submetidas às restrições maiores.

Nada discrimina, na evolução do faturamento, as proporções respectivas das empresas apoiadas e aquelas não-apoiadas que declaram um crescimento, mas sim quanto à evolução do número de empregados (menos crescente nas empresas não-apoiadas) e quanto à evolução dos salários (muito mais restritos nas empresas não-apoiadas).

Tratando-se de identificar as fontes de evolução tanto dos empregos quanto dos salários é possível concluir que os dirigentes consideram sempre em primeiro lugar os fatores internos das empresas e o contexto local da configuração produtiva macaense (em todos os casos mais de um terço das respostas), à frente das outras explicações possíveis. A única exceção diz respeito à evolução dos salários na qual cerca da metade dos entrevistados colocam o contexto nacional como primeira causa das modificações.

Uma concisa abordagem setorial informa que as mudanças foram mais numerosas nas empresas do Setor 3 do comércio e de serviços às pessoas, o que está provavelmente em coerência com as rupturas mais numerosas levantadas na trajetória dos dirigentes deste setor. Além disso, as empresas industriais e de serviços industriais (Setor 2) beneficiaram-se de um crescimento menor do faturamento (67% em vez de 72% no Setor 3 e 82% no Setor 1) e a mesma defasagem aparece quanto à evolução do número de

empregados. As políticas de remunerações foram, ao contrário, bastante semelhantes entre os três setores de atividades.

Organização e desempenho interno das empresas

Organização

Apenas um pouco menos da metade dos estabelecimentos da amostra atuam com funções especializadas, apresentando um amplo leque de porcentagem segundo os setores tomados em consideração: perto de três quartos no setor das indústrias e serviços às indústrias (Setor 2), um quarto no comércio atacadista (Setor 1) e menos de um quinto tratando-se do comércio e de serviços às pessoas (Setor 3). As funções básicas nas empresas envolvidas – com forte proporção do setor industrial – são sem dúvida nenhuma as mais especializadas (produção e controle técnico, departamentos comerciais e, com menor frequência, a contabilidade), contrariamente às funções de marketing e de P&D pouco especificadas nos estabelecimentos cuja maioria é de tamanho muito modesto para compor tal nível de divisão do trabalho e tal complexidade organizacional. Notamos uma grande diferenciação entre as empresas apoiadas, quase todas com funções especializadas e as outras empresas pouco especializadas (defasagem de 53 pontos de porcentagem).

Cerca de dois terços das unidades estudadas recorrem aos instrumentos de gestão empresarial, aquelas que são apoiadas sendo mais modernizadas deste ponto de vista (avanço de 19 pontos de porcentagem). Neste domínio dos instrumentos de gestão empresarial mais de três quartos das empresas usam de meios que têm a ver, pela ordem de frequência, à gestão de caixa, controle de custo, gestão de estoque. Pouco mais da metade têm um sistema de informações gerenciais. Os demais tipos de instrumentos são citados em minoria, de um terço até a uma quase ausência.

Enquanto a totalidade das unidades dispõem de conta bancária, quatro em cada cinco empresas utilizam um sistema de contabilidade – de várias formas na maioria dos casos. Isso confirma a formalidade do tecido empresarial da amostra. O processo de auditoria é menos operacionalizado e ainda menos de maneira externa.

A entrada setorial mostra que os instrumentos de gestão empresarial são mais usados no Setor 1 do comércio atacadista (71%), à frente do Setor 2 das indústrias e serviços às indústrias (64%) e do setor mais tradicional e de menos porte do comércio varejista (51%).

Uso de tecnologias de informação e gestão

A maior parte das empresas utiliza computadores e *internet* (ambos em pelo menos 90%), o que é um marco da “modernidade” dos estabelecimentos

macaenses. Temos de levar em conta a repartição diferenciada desta característica na medida em que as unidades pertencentes ao Setor 3 do comércio e dos serviços às pessoas, o mais tradicional, são menos equipadas nestas tecnologias perdendo de 25 até 30 pontos de porcentagem nos levantamentos estatísticos em relação aos outros dois setores mais ligados ao mundo industrial. Da mesma maneira as empresas não apoiadas utilizam um pouco menos estas tecnologias do que aquelas que se beneficiam ou se beneficiaram de um programa de fomento.

Tratando-se, em maioria, de empresas de tamanho ainda modesto, parece natural que o número de terminais com acesso à *internet* se concentre na primeira classe de densidade. Do ponto de vista da antiguidade do recurso à *internet* – que sabemos ser o desenvolvimento exponencial bastante recente – é, sem surpresa, constatar que cerca de dois terços das respostas estão entre zero e cinco anos e cerca de um terço entre seis e 10 anos.

Financiamento e investimento das empresas

Os resultados das entrevistas ao empresariado local demonstram ao mesmo tempo a mesma hierarquia e a mesma intensidade nas fontes de financiamento do capital de giro e dos investimentos. É confirmada a enorme dominação do autofinanciamento das empresas deste tamanho – já bem conhecido no Brasil e fora do País – que tendem a funcionar, financeiramente, em “circuito fechado”. Sabemos as principais dificuldades e barreiras no acesso aos recursos bancários para as PMEs, taxa de juros proibitiva, inadequação dos tipos de empréstimos às necessidades dos estabelecimentos, falhas do sistema de informação sobre as oportunidades de créditos, aversão do pequeno empresariado em relação ao risco, entre outros, financeiro etc. A consequência geral é que a ausência do financiamento externo impede as empresas de se beneficiarem do efeito alavancador que o crédito representa.

Dentro das fontes financeiras externas mais citadas por muito poucos empresários são os bancos privados e só no capital de giro o BB. Observamos a ausência dos recursos dos círculos familiares ou de proximidade ou ainda de informalidade e também o não financiamento pelo circuito produtivo e comercial, ele mesmo tanto do lado dos fornecedores quanto do lado dos clientes.

Nas áreas dos investimentos realizados desde 1999 se destacam os esforços para melhorar as competências dos empregados e as iniciativas de ampliação e modernização do quadro físico e da base técnica dos estabelecimentos. Pelo contrário, a busca de diminuição da capacidade ociosa e a tomada de iniciativas coletivas não foram freqüentes. Esta última informação reitera a rara disposição, já vista, deste meio de empresários para a cooperação.

Três fatores geradores de investimento se distinguem, pela ordem de frequência: o contexto local da configuração produtiva, os acontecimentos internos às empresas e a evolução do setor ou da cadeia. Nem os projetos de apoio, nem os contextos nacional ou internacional são nitidamente citados pelos entrevistados.

O corte dos resultados por setores não muda nada: quer a respeito do capital de giro, quer a respeito dos investimentos os comportamentos financeiros nos três setores são extremamente semelhantes, o que demonstra, nesta área financeira, uma cultura e um conjunto de atitudes não especificamente macaenses que superam as considerações e as lógicas de cada tipo de atividades. O combate contra os obstáculos e os tabus no domínio do financiamento das PMEs brasileiras é assim um dos maiores desafios no caminho para o desenvolvimento do setor privado nacional. Tratando-se das áreas de investimentos realizados desde 1999, o cruzamento das variáveis mostra uma proximidade nos resultados entre os dois primeiros setores e, pelo contrário, a sistematicamente menor frequência de respostas positivas no setor do comércio e dos serviços às pessoas que parece assim desdobrar a sua característica de “tradicional” com um aspecto mais inerte ou menos dinâmico.

Capacitação profissional

Os dados sobre o nível da escolaridade do pessoal empregado revelam uma taxa de formação bastante elevada: um pouco menos de 40% das empresas declaram que entre 50 e 100% dos empregados têm o nível de primeiro grau, enquanto um pouco mais de 60% das mesmas declaram que entre 50 e 100% dos empregados têm o nível do segundo grau. Muito mais raras são as indicações quanto ao nível superior.

Uma maioria dos empresários (55%) julga que a qualificação do pessoal é crescente desde 1999, havendo uma diferença significativa entre aqueles beneficiários de apoio (67%) e aqueles não beneficiários (49%).

Segundo a opinião dos dirigentes, os empregados precisam de capacitação adicional em torno de 65% das respostas exploráveis. Neste sentido, a vertente técnica é privilegiada pelos empresários ao invés de uma capacitação formal/geral. Um resultado interessante diz respeito aos dois grupos de empresas, as apoiadas e as não-apoiadas: a necessidade de qualificação adicional é claramente mais frequente no primeiro grupo (93%) do que no segundo (62%). Duas hipóteses podem ser propostas para entender esta situação: ou que os apoios já obtidos não foram eficientes neste domínio, ou que os apoios não foram obtidos neste mesmo domínio. Finalmente, nas duas hipóteses, observamos uma falha ou uma fraqueza.

Exatamente um terço de empresas não realizam nenhum esforço de treinamento. As outras organizam esta atividade, em primeiro lugar, para todos os níveis de agentes nas empresas – incluindo os dirigentes e gerentes – e em segundo lugar só para os empregados.

Na hierarquia das áreas de treinamento se destaca a produção à frente da administração e da comercialização. Marketing e P&D são domínios possíveis de treinamento, mas claramente negligenciados. Todos os empregados, em torno de 29% das empresas, ou entre 50 e 100% deles – acumulados em torno de 54% das empresas – participam das atividades de treinamento, resultado bastante positivo. Estas atividades de treinamento são, sobretudo, organizadas diretamente nas empresas (50% das unidades entrevistadas) ou nas instituições, nacionais ou municipais, localizadas ou atuando no município (resultado acumulado: 47%). Assim, são raros os esforços de treinamentos concretizados fora da cidade o que é bastante compreensível pelo menos por causa de custo da operação e/ou dos efeitos sobre as empresas em termo de afastamento e de ausência de pessoal, o que afetaria o desempenho das pequenas e médias unidades.

Pelo ângulo setorial, podemos enriquecer ou ponderar os resultados globais. Assim tem uma diferença muito importante – maior do que em termos de empresas apoiadas ou não – na evolução da qualificação. As respostas “qualificação crescente desde 1999” são nitidamente mais frequentes no Setor 1 do comércio para indústrias (71%) e no Setor 2 das indústrias e serviços industriais (63%) do que no Setor 3 do comércio e dos serviços às pessoas (26%). A necessidade de capacitação adicional está muito mais elevada no Setor 2 (81%) – podemos entender porquê se trata de atividades fortemente técnicas chamando competências específicas e sempre atualizadas – do que no Setor 1 (44%) e Setor 2 (44%). Enfim, e na mesma linha de entendimento as atividades de treinamento são mais frequentes no Setor 2 (70%) do que nos outros setores (49% e 50%). O setor industrial, *lato sensu*, aparece logicamente assim, o mais exigente em termos de capacitação cada vez melhor e o mais disposto para tomar iniciativas neste sentido. Deste ponto de vista, ele tem um papel modernizador na plataforma produtiva local.

Inovação

Menos da metade (41%) dos dirigentes tem reconhecido fazer esforços de pesquisa e aprendizado. As discriminações já observadas são confirmadas neste item: o Setor 2, o mais industrial, é envolvido em torno de 55% enquanto no Setor 1 do comércio para indústrias apenas 37% das empresas realizam tais esforços e 18% nos setores mais tradicionais do comércio e dos serviços às pessoas. São cerca de 50 pontos de porcentagem que distinguem também, nestes esforços, as empresas apoiadas (87%) daque-

las não-apoiadas (36%). Temos de levar em conta o efeito bastante tautológico do processo: por definição, as empresas beneficiárias de apoio têm maiores potencialidades nesta área de atuação.

Quando verificado, o processo de aquisição e desenvolvimento de novos conhecimentos das empresas se refere essencialmente ao quadro interno, nas unidades de produção das empresas, mais raramente de maneira externa ou por meio de parceria.

Na hierarquia das fontes de informações especializadas, utilizadas pelas empresas, em primeiro lugar aparece a experiência anterior da equipe de dirigentes (90%), em seguida as publicações (por cerca de dois terços dos entrevistados), o âmbito da troca com outras empresas (59%) e depois os eventos, tal como as feiras e as sugestões dos trabalhadores. As outras fontes são pouco citadas.

As principais formas de novas tecnologias que as empresas utilizam de maneira importante são incorporadas principalmente por meio da aquisição de máquinas (40% das respostas nesta categoria de intensidade) à frente de processos cooperativos com fornecedores, clientes e outras empresas. As relações com o tecido do ensino, da pesquisa e do apoio setorial não são uma forma de integração das novas tecnologias.

As principais inovações adotadas pelas empresas desde 1999 se referem aos novos equipamentos (24%), à frente das técnicas organizacionais e da automatização de processos produtivos. Quase nenhuma mudança foi declarada a respeito dos produtos – quer o desenho, o estilo ou as características técnicas deles – e poucas, quanto às novas matérias-primas.

Entretanto, uma espécie de unanimidade do empresariado (97%) reconhece que as inovações (quanto aos produtos, aos serviços e nos aspectos organizacionais) são muito importantes e constituem um diferencial competitivo.

As principais variações nas fontes de informação explicitadas pela abordagem setorial se referem à importância da experiência anteriormente acumulada, maior no Setor 2, o mais industrial – o que parece bastante lógico – do que nos outros dois setores comerciais, a menor frequência do uso das publicações no caso do Setor 3 voltado às pessoas e as frequências mais altas das dicas de troca interfirmas e dos eventos tipo feiras nas empresas industriais e de serviços industriais, maior do que nos estabelecimentos do Setor 1 e depois no Setor 3. Temos de considerar totalmente lógico que a aquisição de equipamentos seja mais uma fonte de informação no Setor 2 do que nos outros setores. Enfim, não observamos diferença intersetorial quanto à importância dada às inovações como diferencial competitivo o que significa que é uma verdade não só fortemente incorporada mas “universal” na estrutura econômica e no meio empresarial apesar de ser pouco aplicada.

O mercado das empresas

Comercialização

Os principais canais de comercialização adotados pelas empresas se referem em primeiro lugar à uma atuação sob encomenda – julgada importante por 59% dos dirigentes – ou por meio de lojas próprias (33%). As outras formas são pouco citadas (por varejistas: 10%, por representantes 5%, quase nenhuma resposta a respeito dos atacadistas etc.).

A hierarquia – baseada na frequência de menções, respostas múltiplas sendo possíveis – dos principais clientes finais das empresas da amostra, explicita a primeira colocação das pessoas jurídicas privadas de porte grande (consideradas como clientes por 89% dos entrevistados), depois as pessoas jurídicas privadas de médio porte (73%), e a seguir, em ordem decrescente, as pequenas empresas (46%), as pessoas físicas (30%) e as entidades públicas (federal 31%, municipal 23%, estadual 19%). Estes resultados não são surpreendentes, levando em conta os objetivos da pesquisa e a montagem da amostra. Muitas das unidades entrevistadas trabalham, a montante ou a jusante, em relação com outras empresas do setor industrial e/ou petroleiro e, nesta área não são raras as relações comerciais com a esfera pública, no sentido aberto desta expressão. Isso diretamente na cadeia do petróleo ou indiretamente por causa da multidão de obras públicas devidas às grandes mudanças e ao crescimento espetacular do Município. Enfim, por definição, as pessoas físicas, pouco presentes nos resultados, são sobretudo os clientes do Setor 3 constituído dos comércios e dos serviços aos particulares e às famílias, que representam apenas 26% da amostra.

Uma forte minoria (43%) das empresas tendem a se preocupar com o melhor conhecimento dos clientes (procura de informação, pesquisas mais ou menos informais). Esta disposição de vigília econômica está essencialmente executada a partir dos meios internos às empresas (94%) e poucas vezes de maneira externa (uso de pesquisas já existentes, função terceirizada). O uso de pesquisa sobre os clientes é um comportamento mais freqüentemente encontrado no Setor 1 (61%) à frente do Setor 2 (43%) e do Setor 3 (28%); também na camada das empresas apoiadas (67%) do que aquelas não beneficiárias de um apoio (41%).

O corte setorial no que diz respeito aos canais de comercialização mostra claramente que a atuação sob forma de encomenda é mais freqüente no Setor 1 do comércio para indústrias (79%) do que no Setor 2, de indústrias e serviços industriais (64%) e sobretudo do que no Setor 3 do comércio e dos serviços às pessoas (28%) – apesar de terem estas últimas atividades da amostra uma base bastante técnica.

Concorrência

Pouco mais de dois terços dos estabelecimentos da amostra (68%), se colocam no meio da cadeia ou do setor de atividade envolvido e um pouco menos de um terço (29%) se situam no fim do processo. A repartição destes resultados gerais em função dos setores mostra realidades muito diferenciadas: as empresas do Setor 1 do comércio para indústrias são localizadas, em maioria, no fim da cadeia (58%) enquanto aquelas do Setor 2 das indústrias e dos serviços industriais são em grande parte localizadas no meio da cadeia (85%) e, com menor importância, as empresas do Setor 3 voltadas principalmente às pessoas (62%). O fato de as empresas serem apoiadas ou não parece ser ligeiramente desfavorável às empresas localizadas no meio da cadeia (menos nove pontos de porcentagem em relação a população considerada na amostra) e mais favorável àquelas situadas no fim do trajeto econômico (mais quatro pontos).

As bases de competitividade consideradas mais importantes pelos dirigentes parecem fazer o objeto de um consenso com uma alta concentração de respostas nos itens seguintes: o preço do produto (79%), o prazo de entrega (73%), a qualidade do produto (72%), o atendimento, seja ao cliente, seja ao fornecedor (67%). Os demais fatores de competitividade são, de maneira maciça, bastante desprezados pelo empresariado, quer a regularidade do produto (16%), o preço da matéria-prima (12%), especialização das empresas (10%) e ainda mais os outros fatores claramente negligenciados (custo de mão-de-obra, *design*, inovação do produto ou do processo). Esse último dado não deixa de gerar uma perplexidade na medida que os entrevistados, na mesma pesquisa, designaram a inovação como um importante diferencial competitivo (em torno de 97% dos entrevistados). Esta contradição – que reflete mais a complexidade da realidade do que resulta de um efeito de construção da pesquisa – parece indicar que o empresariado tem bem incorporado os princípios constituindo a cultura econômica dominante do momento, mas, no que se refere a cada situação pessoal, individual, os dirigentes têm uma visão bastante diferente, menos “modernizadora” e aberta. Em outros termos o empresariado parece aderir só retoricamente à cultura ou nas palavras de ordem contemporâneas, mas não são totalmente ou sempre dispostos a mudar os princípios de gerenciamento dos seus negócios.

Os concorrentes dos dirigentes entrevistados são principalmente localizados no Município (94% dos casos), à frente da cidade do Rio de Janeiro (2% dos casos) e dos outros lugares no Brasil (10% dos casos, respostas múltiplas sendo possíveis). A rara frequência dos concorrentes localizados na região (9% dos casos) confirma a fraqueza do funcionamento da economia no quadro regional e a importância da “introversão” municipal nas atividades econômicas e o direcionamento destas para a capital do Estado.

São 79% dos dirigentes que declaram ter interação com os concorrentes e 64% que julgam que esta interação é boa ou muito boa. Tratando-se de apreciar o relacionamento com a concorrência é difícil esperar, da parte do empresariado, maior boa vontade.

A abordagem das bases de competitividade em termos setoriais enriquece o conhecimento do meio empresarial. Se a hierarquia das bases é a mesma em qualquer setor – por exemplo, são os mesmos quatro fatores já vistos que são colocados nitidamente a frente – as intensidades são diferenciadas em função dos setores envolvidos e abrem algumas variações sensíveis: o Setor 1 evoca em ordem decrescente o prazo de entrega e o atendimento (84%), depois o preço do produto (79%) e a qualidade dele (58), enquanto o Setor 2 indica sucessivamente o preço do produto (86%), a qualidade do produto (84%), o prazo de entrega (81%), o atendimento (66%) e, finalmente o Setor 3 fala em primeiro lugar do preço do produto e da sua qualidade (64%), depois do atendimento (54%) e do prazo de entrega (46%). O que ressalta desta exploração rápida no corte setorial é que as empresas mais voltadas às pessoas, constituindo o Setor 3 mais “tradicional” na cidade, espalham as respostas num número maior de bases de competitividade e, assim, marcam intensidade menor nos primeiros fatores hierárquicos. O corte setorial a respeito da interação com os concorrentes e do julgamento sobre a qualidade desta relação não faz aparecer variação ou nuances entre as empresas.

Geografia das transações

O lugar de procedência mais frequentemente mencionado pelos dirigentes a respeito dos equipamentos é o País todo: 73% deles, à frente da cidade do Rio de Janeiro (60%) e do município de Macaé (33%). Esta hierarquia de frequência espacial não parece necessariamente sintonizada com a repartição da quantia de equipamentos adquiridos e oriundos destes lugares. A abordagem setorial e a limitação dos novos cálculos na camada entre 50 e 100% das procedências permitem precisar esta repartição: os outros lugares do Brasil são mais representados nos setores 2 das indústrias e dos serviços industriais e 3 do comércio e dos serviços pessoais (43%), do que no Setor 1 do comércio para indústrias (31%); a cidade do Rio é mais representada no Setor 3 (44%) à frente do Setor 2 (30%) e do Setor 1 (19%); enfim, o município de Macaé é mais citado pelo Setor 1 (75%) do que nos setores 2 e 3 (43%). Além dos comportamentos diferenciados por setor, há uma espécie de compensação entre a frequência das menções espaciais e o volume envolvido. Por exemplo, o Município está em terceira colocação do ponto de vista das frequências de citações mas vem à frente por volume dos equipamentos adquiridos pelos dirigentes. Temos de levar em conta estas nuances, para bem entender a geografia das transações empresariais.

Os dirigentes declararam, de maneira maciça, a estabilidade na evolução da procedência dos equipamentos, em qualquer lugar (entre 63% e 65%). Dito de maneira diferente: nesta evolução nenhum lugar aumentou ou diminuiu na política de aquisição de equipamentos dos empresários. O importante crescimento econômico da configuração local parece não ter modificado os comportamentos nesta área e, sobretudo, não ter sido aproveitado especialmente para o Município.

Podemos ressaltar, mais ou menos, a mesma hierarquia de procedência tratando-se das matérias-primas: os outros lugares do Brasil (fora do espaço estadual) e a cidade do Rio, são colocados à frente (pelos 63% dos entrevistados) e o Município vem em terceira posição (42%). A repartição setorial mostra que os outros lugares do Brasil são preferencialmente mencionados no Setor 1 (46%), à frente dos setores 2 e 3, o Rio-capital no Setor 3 (38%) à frente dos setores 2 (24%) e 1 (18%), enfim, o Município é mais citado no Setor 2 (24%) do que no Setor 3 (14%) e no Setor 1 (0%). Ao contrário da área dos equipamentos, os cálculos feitos na faixa de 50 até 100% das compras mostram que o maior volume de matérias-primas são adquiridas, não no Município, mas nos outros lugares do Brasil.

A minoria dos entrevistados que responderam claramente a esta pergunta declararam não ter alterado os espaços de procedência na aquisição de matérias-primas, como aconteceu no domínio dos equipamentos.

Tratando-se dos demais fornecedores, as tendências mostram uma modificação em favor do Município (62%) frente aos outros lugares do Brasil (56%) e do Rio-capital (55%). Na faixa de 50 até 100% dos fornecimentos o Município tem a preferência das empresas do Setor 2 (61%), frente àquelas do Setor 3 (33%) e do Setor 1 (9%). Os outros lugares do Brasil têm a preferência dos estabelecimentos do Setor 1 (81%), depois dos setores 3 (50%) e 2 (15%). Enfim, a cidade do Rio de Janeiro focaliza praticamente a mesma intensidade de escolha nos três setores (entre 20 e 22%). Podemos constatar que 27% – tal concentração estatística elevada é uma exceção nos resultados – de todas as empresas operam as compras nos demais fornecedores localizados no Município que aparece assim como um lugar importante, mas tratando-se de negócios bastante secundários no funcionamento das empresas entrevistadas.

Um sentimento geral de estabilidade emana na questão da evolução da procedência dos demais fornecedores pois de 73% até 79% dos dirigentes declaram nenhuma alteração; e só nas outras origens aparece um modesto crescimento.

Em relação ao destino espacial das vendas, a situação é claramente simples e discriminada: 100% das empresas escoam os produtos ou serviços no Município, mesmo que sejam quantias pequenas. Os outros lugares de destino das vendas – incluindo a cidade de Rio e os outros lugares do

Brasil que reduzem, consideravelmente, suas importâncias neste item – tornam-se muito modestos. O fato a ser observado aqui é a forte concentração estatística: 65% das empresas vendem 100% dos produtos ou serviços diretamente no Município.

Quanto à evolução dos comportamentos nesta área é também a estabilidade que domina – de 89% até 93% dos entrevistados não modificaram qualquer destino de vendas – e podemos observar um pequeno crescimento em prol do Município.

Em suma, do ponto de vista do abastecimento das empresas locais, sejam os equipamentos, as matérias-primas e os demais fornecimentos, três espaços se destacam claramente, os outros lugares do Brasil, a cidade do Rio e, enfim, o Município. Assim, nesta área o quadro estritamente local está verdadeiramente em concorrência com a capital do Estado e com o País todo. Este resultado não é totalmente estranho na medida que pelo menos os dois primeiros setores, dedicados às indústrias, precisam de uma parte de insumos bastante técnicos e específicos fabricados nitidamente nas regiões mais industrializadas da região e do País. Na procedência dos demais fornecimentos, o papel do Município se restabelece. Quanto à colocação importante do Município no domínio do destino das vendas: na medida que vimos que muitos clientes das empresas entrevistadas são outras empresas, isso significa um primeiro passo no sentido da integração local das atividades econômicas. Finalmente, é possível dizer que a intensificação das transações no espaço municipal tem um espaço para acontecer ou se desenvolver. Enfim, é possível ressaltar a raridade das menções às procedências na região, confirmando a fraqueza das relações econômicas na área geográfica cercando o Município.

Relações com o ambiente empresarial e institucional

Cooperação

A realidade marcante neste tema é a grande resistência das empresas cooperarem entre elas – que sugere uma formalização e uma estruturação ou uma institucionalização das relações interfirmas – com as outras (apenas 9% dos entrevistados declaram a tendência aberta nesta questão). O individualismo empresarial predomina fortemente na situação o que dificulta os esforços – alguns propostos pelos sistemas de apoio às empresas – de iniciativas coletivas em busca de uma melhor eficiência para o conjunto dos estabelecimentos. Poucas diferenças distinguem os comportamentos entre os três setores: o mais “fechado” parece ser o Setor 1 do comércio para indústrias (97%) frente ao Setor 3 principalmente dedicado às pessoas (90%) e ao Setor 2 das indústrias e dos serviços industriais (88%).

Não é espantoso, nestas condições, que nenhum tipo de cooperação possível seja sinalizado.

As relações com outras empresas, que correspondem a um conjunto de ligações bem mais informais e relaxadas do que a cooperação, se refere essencialmente à troca de informações com os clientes (65%) e com os fornecedores (18%), o que é o mínimo da atuação de uma empresa necessariamente inserida num tecido econômico e social! Os outros domínios de relacionamento interempresas são citados de forma minoritária, onde podemos ressaltar só as raras indicações a respeito do treinamento dos funcionários. Mas ainda aqui é uma realidade mais imposta às (do que empurrada pelas) empresas na medida em que várias iniciativas de treinamento, nitidamente no caso de organismos e agências de apoio às empresas, são organizadas e oferecidas a um conjunto ou a uma categoria de empresas.

A parceria entre empresas, que nós poderíamos definir como Estado intermediário entre cooperação formalizada e relação informal – e desta vez mais precisamente ao nível bilateral – existe segundo 26% dos dirigentes entrevistados. Sobretudo, ela é encarada como importante na área comercial (22%) frente à área tecnológica (14%) e organizacional (12%). Só 9% dos entrevistados engajados numa parceria indicam encontrar dificuldades. Os números absolutos insignificantes não permitem um levantamento estatisticamente sério dos tipos de dificuldades, exceto a questão do pagamento colocada em primeiro lugar e que não é surpreendente.

Terceirização e subcontratação

Nem todas as áreas de atuação das empresas são sujeitas às intervenções terceirizadas. Duas áreas se destacam particularmente em termos de frequência pela qual os entrevistados recorrem aos serviços de terceiros: a contabilidade (76% das empresas da amostra) e a assistência jurídica (57%). As demais possibilidades são raramente usadas (alimentação 15%, segurança e entrega 11% cada uma, transporte 10% etc.).

Do ponto de vista setorial e limitando-nos às duas principais áreas terceirizadas – os outros números positivos são fracos demais para serem significativos – as empresas do Setor 3 voltado principalmente às pessoas usam dos serviços externos na contabilidade em torno de 95%, a frente das empresas do Setor 1 de comércio para indústrias (84%) e das unidades industriais ou de serviços industriais do Setor 2 (62%). A mesma hierarquia subsiste no que concerne a assistência técnica com sucessivamente 72% no Setor 3, 58% no Setor 1 e 45% no Setor 3. Estes resultados são facilmente compreensíveis na medida em que os estabelecimentos do Setor 3 e, em menor grau, do Setor 1 que usam mais os serviços externos são em média, ao mesmo tempo, aqueles de menor porte na amostra total seja em termos

de faturamento, seja em termos de empregados. Daí, a necessidade destas empresas tendencialmente menores de recorrer às competências exteriores para cumprir pelo menos as funções econômica e legalmente essenciais nos negócios. Esta explicação tem uma confirmação pelo fato dessa hierarquia de recursos ser desdobrada pela realidade das funções especializadas nos mesmos estabelecimentos: aqueles do Setor 3 (18%) e do Setor 1 (26%) são bem menos estruturados na base de competências do que as unidades do Setor 2 onde 70% têm funções especializadas.

São 23% das empresas da amostra que usam da oportunidade de subcontratação para cumprir parte do processo produtivo, essencialmente as empresas industriais e de serviços industriais formando o Setor 2 (43% dentro do setor, os outros setores apresentando resultados fracos). As empresas apoiadas tendem mais recorrer à subcontratação (33% enquanto elas constituem só 10% da amostra) e, paralelamente, as empresas não-apoiadas são claramente menos engajadas nesse sentido.

A fase de subcontratação corresponde geralmente ao trecho do meio do processo produtivo, à frente do trecho de finalização enquanto as operações iniciais são pouco realizadas por serviços de terceiros. Parece também que se trata, de forma geral, de uma subcontratação de especialidade (29% dos casos) ligada à divisão do trabalho e a existência de operações exigindo competências muito específicas não suportáveis ou não alcançadas pelas empresas de pequeno ou médio porte, que não podem acumular todas as qualificações e adquirir todos os equipamentos necessários. A falta de meios próprios sinalizada por 17% dos entrevistados se refere tanto a uma subcontratação de especialidade quanto a uma subcontratação de capacidade ligada às variações da demanda. O assunto do custo não representa um motivo de externalização das operações.

As principais características da relação de subcontratação mostram a preferência para os contratos formais (83%), a importância do processo por operação ou por lote no prazo do contrato (83%). A base da relação é essencialmente técnica ou econômica e não fundada na proximidade geográfica e os contratos exigem pouco de exclusividade (23%). A contratada é principalmente localizada no Município (86%), o tamanho dela parece geralmente inferior a empresa contratante (46% dos casos), quase nunca maior e apresenta uma qualidade considerada semelhante (49%) pelas contratantes.

Uma proporção equivalente se refere às empresas subcontratadas da amostra (23%), ainda aqui no Setor 2 industrial (45% dentro do setor) e quase nunca nos outros setores. As empresas apoiadas parecem ter vantagem nesta matéria embora os números absolutos sejam poucos significativos.

Os contratos das empresas subcontratadas são, simetricamente aos resultados das contratantes, principalmente formais (83%), não exclusivos, de base técnica ou econômica (43%) mais do que baseados na localização, em 34% dos casos têm uma cessão de equipamento pela contratante e em 26% dos casos há um treinamento da contratante. As contratantes são localizadas principalmente no Município e são caracterizadas pelas subcontratadas como de tamanho maior (71% dos casos) e de capacitação tecnológica superior (60%), o que confirma a dominação de um processo de subcontratação essencialmente de especialidade, mais do que de capacidade.

Em suma, as empresas industriais e de serviços industriais são quase exclusivamente engajadas no processo de subcontratação. Por isso, são elas que podem aumentar a densidade das relações interfirmas e melhorar o nível de integração da economia empresarial local.

Adesão institucional

A maioria dos dirigentes (57%) participa dos órgãos profissionais, em primeiro lugar no Município (50%) e no Estado (18%). As relações com as associações profissionais são consideradas melhores – “boas” ou “muito boas” (45%) – do que as relações com os serviços oficiais (37%). Pode ser uma realidade dificilmente controlada numa pesquisa por questionário, pode ser um efeito do corporativismo da classe empresarial.

Os julgamentos positivos sobre a legislação superam, por muito pouco, as apreciações críticas na área trabalhista, administrativa e ambiental. Os comentários sobre a legislação tributária e fiscal são muito mais negativos do que favoráveis. De maneira geral, não são todos os dirigentes que se expressam a respeito da legislação: de 20 até 73% em função dos temas abordados.

As relações com o mundo do ensino e da pesquisa são raras e reduzidas à troca de informações. Além disso, elas são consideradas mais como “ruins ou regulares” do que “boas ou muito boas”.

Entre um terço e a metade da população de empresas fez uso (em algum momento), dos serviços instalados na região. Em primeiro lugar do Sesi (45%) depois do Senai e do Sebrae (36% cada um), e dos outros serviços da Firjan (31%). Os sindicatos profissionais ou setoriais são praticamente ignorados. A avaliação dos serviços indicados acima é bastante positiva por uma maioria dos dirigentes (57%).

A abordagem em termos setoriais mostra mais elevada a participação nos órgãos profissionais das empresas industriais e dos serviços às indústrias (Setor 2: 74%), à frente das empresas de comércio e de serviços às pessoas

(Setor 3: 45%) e das empresas do comércio às indústrias (Setor 1: 40%). Da mesma maneira, o uso dos serviços do Sebrae, do Sesi, do Senai e da Firjan é mais freqüente nas empresas do Setor 2 (entre 43 e 51%) do que às empresas do Setor 1 (entre 29 e 42%) e das empresas do Setor 3 (entre 10 e 36%). Assim, as empresas mais “tradicionais” são as mais discretas nesta área. É verdade, contudo, que estes serviços técnicos de apoio às empresas são direcionados preferencialmente às unidades produtivas.

Desafios empresariais

Da longa lista das dificuldades enfrentadas e sinalizadas como muito importantes pelos empresários se colocam em evidência alguns “blocos” de questões: o assunto tributário cuja carga ou cuja forma é considerada muito elevada (43% dos entrevistados) ou inadequada (39%), a qualificação da mão-de-obra (41%), a intensificação da concorrência (33%), e os assuntos financeiros: a falta de capital de giro (30%) e de capital para os investimentos (30%) e o nível proibitivo da taxa de juros (29%). Duas dezenas de outros obstáculos são citados pelos dirigentes como pontos muito importantes mas com menor freqüência.

Observamos que uma série de dimensões internas das empresas que têm a ver com as condições de produção e de vendas não são julgadas como fontes de dificuldades de desempenho: a qualidade do produto ou do serviço, o estado tecnológico dos estabelecimentos, as relações com os clientes, a organização da comercialização, a informação sobre o mercado entre outros. Mais: os aspectos mais fundamentais da esfera patronal de competência e de decisão, os aspectos que se referem a intimidade dos donos de negócios são bastante subestimados como áreas de dificuldade: enquanto a fraca qualificação da mão-de-obra está denunciada como ponto muito importante pelos 41% dos dirigentes, só 23% deles evocam também a questão da gestão desta mão-de-obra. A gestão geral da empresa e as capacitações são pouco sinalizadas como geradoras de dificuldades. Assim, os empresários parecem destacar mais os empecilhos externos às empresas que se referem ao quadro geral do exercício das atividades ou às características do pessoal do que os obstáculos internos na organização e no funcionamento dos estabelecimentos. É como se os dirigentes fossem seguros no que diz respeito ao modo de gestão deles próprios, não-críticos sobre a maneira de gerir, administrar as empresas. Talvez aqui resida uma falta de abertura e uma fonte de dificuldade para contatar alguns programas de apoio às empresas que supõem, da parte dos dirigentes, um mínimo de autocrítica.

Esta impressão parece ser confirmada pelo fato dos empresários ficarem satisfeitos com o tamanho, na maioria dos casos modesto, dos seus estabelecimentos, que não é considerado como uma dificuldade em vista

do crescimento dos negócios: só 21% respondem de modo afirmativo e os dirigentes cujas empresas fazem parte da faixa menor de faturamento são menos afirmativos (17%) do que os dirigentes cujos estabelecimentos fazem parte da faixa imediatamente maior de faturamento (30%).

O corte setorial não altera os resultados apresentados acima relativos às diferentes dificuldades: a mesma hierarquia tende a se reproduzir, só as intensidades sucessivas mudam ligeiramente em função dos setores levados em conta. Mas devemos destacar que na base de um cálculo feito em função da intensidade relativa de cada setor em cada item, as empresas do Setor 2 das indústrias e de serviços industriais declaram maiores dificuldades, a frente das empresas de comércio e serviços às pessoas do Setor 3 e das empresas de comércio para indústrias do Setor 1.

Muitas áreas são indicadas pelos dirigentes como pontos possíveis ou esperados de apoio às empresas. Dois grupos temáticos de intensidade se destacam claramente das entrevistas. Uma primeira categoria tem a ver com as questões fiscais, financeiras, tributárias (acesso ao capital para investir 44%, ao capital de giro 42%, melhor acesso aos recursos bancários 42%, diminuição da carga tributária 41%, redução da taxa de juros 39%, desenvolvimento de uma política fiscal adequada 39%). A segunda categoria diz respeito à questão da formação do pessoal (capacitação e treinamento técnico 45%, melhoria da educação formal 37%, qualificação e recrutamento da mão-de-obra 34%). Todos os demais itens em vários domínios são sinalizados com uma menor intensidade de expectativa. Notamos a relativa raridade da expectativa de apoio em relação à gestão da empresa e do emprego, às melhorias no produto e no processo de produção o que parece confirmar as observações formuladas acima sobre os limites e a “auto-suficiência” da esfera patronal.

A abordagem em termo setorial não modifica as principais tendências e a hierarquia destes resultados globais quanto aos apoios esperados ou possíveis. Só as intensidades mudam em função de grupos de atividades considerados. É relevante notar que, em média, as intensidades de expectativa são mais numerosas – cálculo feito em função da intensidade relativa de cada setor em cada item – na camada de dirigentes das empresas de comércio e de serviços às pessoas formando o Setor 3, mais tradicional e tendencialmente com estabelecimentos mais modestos, a frente das empresas industriais e de serviços industriais do Setor 2 e das empresas de comércio para indústrias do Setor 1. Esta observação parece relevante na medida que os programas de apoio tendem a atrair as empresas de maior tamanho. Aparentemente existe uma defasagem neste ponto entre o perfil médio do empresariado esperando mais os apoios e o perfil dominante selecionado de maneira implícita ou explícita pelos organismos oferecendo

os apoios. Em suma, comparando os resultados das dificuldades declaradas e dos apoios esperados, é possível dizer que o Setor 2, que indica maiores dificuldades do que o Setor 3, espera menos apoios do que o Setor 3. Assim, nem todas as dificuldades implicam em solicitar ajudas externas. E, finalmente, o Setor 3 enfrenta as menores dificuldades e solicita também menos apoios.

A grande maioria (91%) dos dirigentes tem uma perspectiva de crescimento nos próximos três anos, o que corresponde às potencialidades dadas pela dinâmica econômica de Macaé. Esta projeção muito favorável é feita pela unanimidade nas empresas do Setor 1 (100%), enquanto as empresas do Setor 2 (89%) e do Setor 3 (87%) têm otimismo um pouco mais moderados. Praticamente nenhuma diferença distingue as empresas apoiadas das demais não-apoiadas.

Os investimentos projetados nos próximos cinco anos se referem preferencialmente às áreas de treinamento do pessoal (59%), às preocupações ligadas à melhoria da qualidade geral do produto ou do serviço (52%), e ao equipamento no sentido de ampliá-lo para aumentar a capacidade produtiva (50%). Os outros itens citados, numerosos, têm intensidades inferiores a 50%.

Conforme otimismo notado acima, a perspectiva de atuação nos próximos três até cinco anos é de aumentar a atividade atual (95%), a mão-de-obra (81%), a organização das empresas (85%) e a capacitação (98%).

Em sintonia com os resultados apresentados na área financeira, a poupança (87%) domina a pretensão de tomar emprestado (10%) nos próximos três até cinco anos.

O corte setorial não muda os dados apresentados acima quanto à hierarquia apresentada nas perspectivas de investimentos. Só podemos notar que as empresas voltadas às pessoas do Setor 3 pretendem fazer mais obras de modernização de plantas já existentes, facilmente compreensível na medida que estas empresas, mais “tradicionais” foram instaladas em média antes das outras. É permitido dizer também que, logicamente, os investimentos na área de equipamento são uma preocupação menor nos estabelecimentos de comércio (setores 1 e 3). Enfim, melhorar a qualidade interessa mais às empresas mais “modernas” dos setores 1 e 2 do que aquelas que formam o Setor 3 das empresas há mais tempo instaladas em Macaé.

Importância do local no desempenho das empresas

A participação dos dirigentes nas associações locais não-profissionais é bastante modesta: em todos os tipos de orientação das associações esta participação é inferior a 10%. A inserção social do empresariado na vida da comunidade local parece, assim, fraca.

Tratando-se das vantagens da localização os donos e gerentes entrevistados colocam em primeiro lugar a oportunidade de proximidade com os consumidores (95%). Na medida em que certas empresas trabalham só em relação com outras empresas, devemos interpretar este resultado de maneira ampla: a vantagem é relativa a existência dos clientes, *lato sensu*, ao redor das empresas entrevistadas. Bem menos citadas são as vantagens em relação com a infra-estrutura física (25%) ou de serviços (23%) e a facilidade de comunicação e de transporte (24%). Os outros itens sinalizados são a disponibilidade da mão-de-obra (18%), o ambiente escolar (17%) ou a qualidade da mão-de-obra (16%). Finalmente só um item vantajoso aparece como eleito pelos entrevistados: a proximidade do mercado a jusante. Parece bem pouco. A mudança de lugar não constitui uma meta dos empresários.

No que concerne ao uso de infra-estrutura regional os resultados são uma confirmação dos comportamentos já vistos na área dos serviços técnicos locais: um terço dos empresários declaram recorrer aos serviços do Sesi (41%), do Sebrae (35%), do Senai (34%) e da Firjan (33%). As outras oportunidades nunca são usadas (laboratórios, consultorias, universidades, incubadora, escritórios de transferência tecnológica, empresa júnior).

O principal (em termos relativos) motivo avançado pelos dirigentes para não utilizar as infra-estruturas regionais é que eles não vêm a necessidade (14%), a maioria não sabendo explicitar esta atitude (79%). Entretanto, a avaliação destas infra-estruturas é boa ou muito boa por uma maioria dos entrevistados (63%).

As expectativas com as instituições locais se referem principalmente aos eventos e feiras de negócio (65%), aos cursos de capacitação (63%) e aos serviços ajudando o desenvolvimento empresarial (47%). As outras possibilidades, que supõem um grau mais formalizado e integrado de cooperação, são claramente afastadas pelos dirigentes.

As relações com as autoridades e a administração municipais são julgadas boas por 54% da população entrevistada, na frente das relações com os serviços não municipais (45%). Para uma grande maioria dos dirigentes os dois tipos de relações poderiam ser melhorados.

Do ponto de vista setorial, nas vantagens da localização, o principal item sinalizado pelos dirigentes – a proximidade com os consumidores – é uma quase unanimidade qualquer que seja o setor considerado (92%, 95%, 95% do Setor 1 até o Setor 3).

Algumas diferenças bastante significativas aparecem na avaliação da infra-estrutura regional considerada boa ou muito boa por 58% dos empresários de comércio para indústrias (Setor 1), 60% dos empresários das

indústrias e de serviços às indústrias (Setor 2) e 72% dos empresários de comércio e de serviços principalmente às pessoas (Setor 3). Os resultados são igualmente diferentes no que concerne a avaliação das relações com as autoridades e administração municipais, julgadas boas por 34% no Setor 1, 47% no Setor 2 e 87% no Setor 3. As mesmas tendências são reproduzidas a respeito dos serviços não municipais. Assim as empresas de atividade mais tradicional, de instalações mais antigas e de portes mais modestos – que definem de uma certa maneira as empresas mais “macaenses” – parecem mais satisfeitas com estas relações. No entanto, este resultado deve provavelmente ser relativizado na medida em que 83% dos entrevistados acham que estas relações poderiam ser melhoradas e, mais claramente ainda, nas empresas do Setor 3 “mais macaenses”: 90%, enquanto no Setor 1 o total é de 84% e no Setor 2 de 78%.

A influência da tecnicidade e do petróleo nos resultados empresariais

Já foram indicados, na seção anterior, as condições de construção da amostra e os critérios de seleção dos setores e das empresas para medir as potencialidades que se concentram, fortalecem e espalham na plataforma produtiva local os efeitos virtuosos oriundos de uma cultura profissional e um saber-fazer de tipo técnico. Paralelamente, a importância das atividades do petróleo dentro da economia do Município exige que sejam verificados e medidos seus efeitos específicos no desempenho das empresas e sejam conferidas as possibilidades de que esta cadeia seja um fator gerador de dinâmica, de mudanças, de modernização no tecido empresarial local. Por isso, foram identificados em primeiro lugar, três grupos de atividades – reunidas nos setores chamados 1, 2 e 3 – mais ou menos em função do nível de tecnicidade incorporada e os resultados do conjunto da amostra foram sistematicamente esclarecidos, também, através desta primeira repartição das empresas.

Outro reagrupamento (A, B, C) das empresas da amostra pode ser organizado em função da relação das unidades consideradas com a cadeia do petróleo para tentar esclarecer esta questão: em que medida a posição dos estabelecimentos em relação ao petróleo – tão importante na economia local – pode explicar certas variações observadas nos resultados das empresas? Em outras palavras, podemos verificar os “efeitos-petróleo” sobre as características e os desempenhos das empresas em função da sua posição na cadeia do ouro negro. Basta lembrar aqui que o Setor A é formado pelas empresas fora da cadeia (daqui por diante denominadas “fora” para facilitar a apresentação) e constitui 29% da amostra, o Setor B é formado pelas empresas que têm uma parte inferior a 50% do faturamento ou do volume de produção ligada ao petróleo (nomeadas “parcialmente”) e constitui 25% da amos-

tra, enfim o Setor C constituído dos estabelecimentos dependentes de pelo menos 50% do faturamento ou das atividades da cadeia petrolífera (nomeados “totalmente”) e que representa 46% da amostra.

No que concerne às características internas da amostra: os apoios beneficiam as empresas do Setor B (14%), à frente do Setor C (10%) e do Setor A (7%). As empresas do Setor C apresentam-se mais sob a forma jurídica limitada (90%) do que aquelas pertencentes aos setores B (87%) e A (68%). As empresas “fora” são de tamanho claramente menor (98% nas duas primeiras faixas de faturamento enquanto 51% e 49% das empresas dos setores “parcialmente” e “totalmente” fazem parte destas duas categorias). A mesma tendência se confirma em relação ao número de empregados. As filiais são mais frequentes no setor do petróleo e por isso o tempo de atuação no sítio destes estabelecimentos é um pouco menor. As empresas principalmente ligadas ao petróleo são também mais sujeitas ao lucro real na área da tributação (39% contra 19% da categoria “parcialmente” e 0% da categoria “fora”).

No domínio do perfil dos dirigentes, quanto mais as empresas estão vinculadas ao petróleo, mais elas desconhecem a presença feminina entre os dirigentes. A idade média dos donos não é bem diferente entre os setores. Os resultados da escolaridade mostram uma formação, em média, mais elevada dos donos de empresas mais ou menos ligadas ao petróleo e, paradoxalmente, aqueles que se beneficiaram dos cursos de segundo grau técnico são menos integrados nesta cadeia do que nos outros setores. Observamos, também, um tempo inferior de exercício da atividade na empresa quando se trata das empresas do petróleo. É importante ressaltar o fato das empresas totalmente ligadas ao petróleo terem em média mais empregos familiares (56% delas) do que as empresas “fora” (41%), supostamente mais “tradicionais” e verdadeiramente mais modestas. Mas, como já visto, as empresas mais “macaenses”, mais locais e menores do setor do comércio e de serviços às pessoas, também recorrem menos a mão-de-obra familiar.

A maior ou menor importância do petróleo nas atividades das empresas não tem influência sobre as mudanças declaradas na última década.

A evolução do faturamento desde 1999 revela dois pontos importantes. Em primeiro lugar, como já visto, o crescimento geral das empresas devido à subida da economia local do petróleo. Em segundo lugar, as empresas fora da cadeia se beneficiaram de um crescimento mais seguro que as empresas da cadeia. A proporção dos estabelecimentos “fora” com crescimento é superior (75% no Setor A, contra 73% no Setor B e 75% no Setor C) e quase nenhum deles enfrentou declínio no faturamento, enquanto 10% das empresas são totalmente integradas na cadeia. Assim, a prosperidade trazida pelo petróleo parece se espalhar no tecido empresarial local inteiro e também as empresas do petróleo enfrentam variações claramente mais

amplas de atividades. A justificativa desta situação explica-se pelo fato de as empresas da cadeia do petróleo serem mais dependentes de contratos, enquanto aquelas fora da cadeia são menos afetadas por variações, uma vez que o volume de riqueza permanece no mercado local; porque um contrato perdido na cadeia é ganho por outra unidade.

A evolução do número de empregados corrobora os dados do faturamento em favor do Setor B: as empresas “totalmente” declaram um número crescente em torno de 54% delas, 73% no setor “parcialmente” dentro e 59% nas empresas “fora”. A incerteza ao nível micro gerada pelas atividades petroleiras afeta também a gestão do pessoal. O fato dos estabelecimentos da cadeia do petróleo enfrentarem uma instabilidade maior deveria atrair a atenção das instituições e das autoridades locais, uma vez que um setor com uma evolução errática acentua problemas de gerenciamento da economia e da sociedade no âmbito municipal.

Ao contrário das tendências vistas anteriormente, a evolução dos salários parece ter sido mais favorável, segundo as declarações dos dirigentes, na categoria “totalmente dentro da cadeia” (55%) do que “fora” (48%) e “parcialmente dentro” (43%).

As empresas “totalmente dentro da cadeia” (58% delas), à frente das empresas “parcialmente” ligadas ao petróleo (54%) e dos estabelecimentos “fora” da cadeia têm funções especializadas: este dado é provavelmente o resultado conjugado tanto da estruturação justificada pela atividade em relação com o petróleo quanto do tamanho maior destas empresas, melhor institucionalizadas com serviços ou unidades mais específicas.

O recurso aos instrumentos de gestão empresarial é bem mais frequente, uma vez que o petróleo é mais ou menos envolvido: 73% nas empresas “parcialmente”, 70% nas empresas “totalmente” e só 43% nas empresas “fora” da cadeia. No mesmo sentido, as empresas principalmente engajadas com o petróleo e aquelas parcialmente envolvidas utilizam nitidamente mais os computadores e a *internet* do que as empresas fora da cadeia (respectivamente entre 97 e 100% para o primeiro grupo contra 75 e 71% para o segundo).

O princípio de autofinanciamento que caracteriza, como já apresentado, o comportamento das empresas da amostra se confirma perfeitamente quando nós operamos o corte em função da posição em relação com a cadeia do petróleo: nenhum traço de diferenciação entre os três setores A, B e C, tratando-se do capital do giro ou dos recursos para os investimentos. Assim, é mais uma lógica de PMEs que domina a situação do que uma lógica setorial. O setor petrolífero, ao final, não muda nada nesta área.

O corte em relação ao petróleo mostra de maneira nítida e sistemática que as empresas principalmente ligadas ao petróleo investiram muito mais

desde 1999 do que as empresas totalmente fora da cadeia e, em menor diferença, as empresas trabalhando parcialmente com o petróleo. A distância atinge até 45 pontos de porcentagem entre as situações extremas (modernização das plantas já existentes, treinamento do pessoal), e entre 20 e 30 pontos na maioria dos casos, o que representa um resultado muito significativo de divergência de comportamento (ampliação para aumentar a capacidade produtiva, ações de diversificação dos produtos, atualização tecnológica, gestão ambiental etc.). Confirmação da maior instabilidade nas empresas do Setor C: elas reduziram, em alguns momentos, duas vezes mais a capacidade ociosa do que as demais.

No que concerne a evolução da qualificação do pessoal, as discrepâncias relacionadas ao “fator-petróleo” parecem bastante importantes: as empresas do petróleo declaram que esta qualificação cresceu em torno de 67% delas, 62% nas empresas parcialmente ligadas ao petróleo e só 31% nas empresas fora do petróleo. Mas as exigências de competências parecem tão importantes que os dirigentes das empresas “totalmente” declaram mais do que os dirigentes das empresas “parcialmente” e bem mais do que as empresas “fora” que o seu pessoal precisa de capacitação adicional: sucessivamente 67%, 62% e 31%. Na mesma linha as empresas do petróleo são mais envolvidas nas atividades de treinamento (77%) do que as empresas do Setor B (70%) e das empresas do Setor A (48%).

Quanto aos comportamentos que têm a ver com a inovação, a mesma hierarquia aparece, com menor intensidade: 52% nos estabelecimentos do petróleo, 46% nos parcialmente ligados e só 18% nas unidades fora da cadeia.

O corte em função do petróleo não altera a hierarquia das fontes de informações já examinada no âmbito dos setores 1, 2 e 3. As variações de intensidade quanto aos itens são visíveis na “experiência anterior”, mais valorizado gradativamente à medida que se trata de petróleo, no recurso às publicações, na aquisição de equipamentos, enfim na troca entre empresas nitidamente mais elevada no caso das empresas “parcialmente” e ainda mais nas empresas “totalmente” ligadas ao petróleo.

Do ponto de vista da comercialização, as empresas do petróleo trabalham mais sob encomenda (72%) do que as empresas “parcialmente” relacionadas ao petróleo (57%) e as empresas “fora” da cadeia (39%). Este resultado é correlacionado à instabilidade já observada nesta área de atividade.

As empresas do Setor C se preocupam mais com informações sobre os clientes (57%) que as empresas dos setores B e A (43% e 23%).

A abordagem em função do petróleo não tem efeito sobre a hierarquia das bases de competitividade julgadas pelos entrevistados, só que o prazo de entrega é bem mais valorizado nas empresas “totalmente” envolvidas

com o petróleo (91%), à frente das empresas “parcialmente” engajadas (68%) e 48% das empresas “fora” da cadeia. Observamos o mesmo declínio no item relativo ao atendimento (75%, 68%, 55%) e no preço do produto (84%, 83% e 68%).

As grandes tendências já notadas na geografia das transações são mais ou menos confirmadas. Sejam a procedência dos equipamentos, das matérias-primas ou dos demais fornecedores os outros lugares do Brasil, na frente do Rio-capital do Estado e na frente do Município são privilegiados na medida que se trata de empresas “parcialmente” ou, ainda mais, “totalmente” envolvidas com o petróleo. No que se refere aos destinos das vendas, a preferência dominante para o espaço municipal, já vista, mostra uma exceção nas empresas “totalmente” relacionadas ao petróleo (com uma diferença de mais de 25 pontos de porcentagem em relação às outras empresas). Finalmente, é possível destacar uma confirmação geral da quase ausência das relações na região do Município e nos outros lugares estaduais, a importância dos outros lugares do Brasil tanto na procedência quanto no destino dos fluxos das empresas ligadas ao petróleo que têm um espaço econômico relacional mais aberto.

A cooperação com as outras empresas torna-se um fenômeno raro e o pertencimento à área do petróleo não modifica esta situação, cuja lógica é, portanto, geral e supera os fatores setoriais.

Os dados sobre a terceirização revelam uma tendência geral: quanto mais as empresas são ligadas ao petróleo, mais elas recorrem a externalização de algumas atividades – de 10 até 20 pontos de porcentagem além da média do grupo total das empresas. Ao mesmo tempo, as atividades já vistas como mais terceirizadas, tal como a contabilidade, são mais internalizadas pelas empresas “totalmente” ligadas ao petróleo e, um pouco menos, àquelas que trabalham só “parcialmente” com a cadeia. Mais estruturadas em funções especializadas, como vimos, as empresas “totalmente” ligadas ao petróleo parecem guardar as operações essenciais para o andamento e o desempenho do processo produtivo.

As empresas do Setor C, mais perto do petróleo, são mais envolvidas na subcontratação de outras empresas (40% delas) do que as empresas “parcialmente” dentro da cadeia (16%), as empresas “fora” sendo quase alheias a este fenômeno. No mesmo sentido, as empresas do Setor C são, em torno de 42% delas, subcontratadas de outras, à frente das empresas do Setor B (14%) e nitidamente do Setor A (0%). Portanto, é possível avançar que o fator-petróleo faz com que as empresas aumentem consideravelmente as oportunidades de se relacionar entre elas e, assim, de desenvolver uma melhor integração da economia empresarial local.

Uma tendência parecida se observa quanto à participação nos órgãos profissionais, claramente mais freqüente nas empresas do Setor C (65%) do que no Setor B (62%) e, sobretudo, do Setor A (40%).

Na área das dificuldades enfrentadas pelos dirigentes, o corte em função da posição em relação ao petróleo informa que os donos das empresas “totalmente” ou em menor medida “parcialmente” ligadas a cadeia declaram uma intensidade mais elevada de problemas do que as empresas “fora”, particularmente no que se refere à gestão da empresa, qualificação da mão-de-obra, a gestão do emprego, a capacitação, o acesso ou o custo da matéria-prima, e as relações com os fornecedores. Mas eles se queixam da taxa de juros, da carga tributária alta e da forma inadequada da tributação. Em suma, estes dirigentes acrescentam uma impressão de dificuldade gerencial às indicações já dadas sobre a instabilidade dos seus estabelecimentos.

De maneira bastante lógica com esta constatação de maiores dificuldades, quanto mais os dirigentes estão perto do setor de petróleo mais intensamente eles declaram apoios possíveis sem modificar a hierarquia já vista neste item.

As principais áreas de investimentos projetados para os próximos cinco anos ficam as mesmas. Observamos que a intensidade intencional no que concerne a ampliação do equipamento e o treinamento do pessoal é claramente maior nas empresas do setor C, à frente daquelas do setor B e enfim dessas do Setor A.

As empresas “parcialmente” atraídas na cadeia do petróleo usam tendencialmente mais dos serviços do Sebrae, do Senai, do Sesi e da Firjan, à frente das empresas “totalmente” envolvidas na cadeia e adiante das empresas “fora” da cadeia.

Os dirigentes das empresas “totalmente” engajadas no petróleo e um pouco menos os dirigentes das empresas “parcialmente” engajadas são em grande maioria muito críticos a respeito do funcionamento das autoridades e da administração municipal e também dos serviços federais instalados na cidade, enquanto que os empresários dos estabelecimentos “fora” da cadeia do petróleo acham bastante boas estas relações.

Para concluir, é possível resumir os principais efeitos nos resultados da maior ou menor tecnicidade das empresas (por referência a primeira divisão a hierarquia proposta é do tipo: Setor 2 “indústrias e serviços industriais”, Setor 1 “comércio para indústrias” e o Setor 3 “comércio e serviços principalmente às pessoas e com conteúdo técnico”) e da distância mais ou menos importante com o petróleo (por referência a segunda divisão a hierarquia proposta é do tipo: Setor C “empresas totalmente envolvidas na cadeia do petróleo”, Setor B “empresas parcialmente engajadas na cadeia, enfim Setor

A “empresas fora da cadeia”). Parece útil precisar que o fato das empresas da amostra pertencerem ao mesmo tempo mais ou menos na área de maior tecnicidade e na área do petróleo explica parte das concentrações e das convergências estatísticas notadas a seguir: por exemplo, 67% das empresas industriais são situadas totalmente na cadeia do petróleo e 87% das empresas voltadas às pessoas não têm relação alguma com o petróleo, enquanto as empresas do comércio para indústrias (um quarto da amostra total) são melhor distribuídas entre “fora”, “parcialmente” e “totalmente” do petróleo.

Nas características internas da amostra, a tecnicidade é claramente correlacionada ao tamanho das empresas, no caso em média maior, igualmente à situação observada em função do petróleo, tanto de ponto de vista do faturamento (mais elevado), do emprego (mais numeroso), da forma jurídica (mais “limitada”) e do regime tributário (mais no lucro real). O petróleo introduz o importante fenômeno de filialização dos estabelecimentos locais e afasta tendencialmente os dirigentes de sexo feminino. Tanto os dirigentes das empresas com tecnicidade mais elevada (sucessivamente em ordem decrescente os setores 2, 1 e 3) quanto aquelas mais perto do petróleo (sucessivamente os setores C, B e A) têm um nível de escolaridade em média mais alto. Um ponto convergente é que, por um paradoxo só aparente, estas empresas tendem a recorrer mais à mão-de-obra familiar. A explicação, sob forma de hipótese já apresentada, faz referência a uma variável intermediária constituída pelo tamanho.

O petróleo não tem influência sobre as mudanças apontadas na última década, mas as empresas de menor tecnicidade enfrentaram mais modificações. Tratando-se da evolução quer seja de faturamento, quer seja do número de empregados, quer seja do nível de salários, as empresas com mais tecnicidade (setor industrial) e aquelas mais perto do petróleo se beneficiaram de uma trajetória um pouco menos favorável do que as empresas dos outros setores, num âmbito de um crescimento geral das atividades e dos resultados, caracterizando particularmente a dinâmica da economia macaense. A exceção é a melhor evolução dos salários na área do petróleo. Esta evolução global, em média, menos positiva é correlacionada com a instabilidade maior deste tipo de atividades.

A tecnicidade e o petróleo são fatores certos de maior estruturação das empresas com funções especializadas, resultado a ser aproximado também do fator “tamanho”, e de uso mais freqüente de instrumentos de gestão empresarial.

Nem a abordagem em termos de nível de tecnicidade nem a abordagem em termos de proximidade ao petróleo mudam o comportamento geral – e assim supra-setorial – das empresas de se autofinanciar tanto no que diz respeito ao capital de giro quanto a recursos para investir. As

empresas mais técnicas e mais perto do petróleo fizeram em média mais investimentos desde 1999 em todas as áreas cadastradas, conferindo uma capacidade mais dinâmica.

Na questão da qualificação do pessoal o “fator-petróleo” e o “fator-tecnicidade” são claramente discriminantes: as empresas mais submetidas a estes fatores declaram tanto um crescimento passado desta qualificação quanto uma necessidade de melhorar a situação, resultado evidente da sofisticação profissional nestas atividades. Do mesmo modo estas empresas são mais envolvidas nos esforços de treinamento do pessoal.

Quanto às atitudes e comportamentos em relação à inovação, se estes dois fatores não mudam a hierarquia dos resultados, podemos observar a influência bastante importante deles no sentido de valorizar mais a experiência anteriormente acumulada, se preocupar em melhorar o conhecimento profissional nas publicações e na troca de informações entre firmas. As empresas mais perto da indústria e do petróleo trabalham mais sob a forma de encomenda.

Quanto mais as empresas estejam na área técnica ou industrial, mais elas estão perto da cadeia do petróleo, mais elevadas são as intensidades que elas selecionam baseadas na concorrência e, sobretudo, no prazo de entrega, no atendimento e no preço do produto. As exigências do mercado e das relações comerciais parecem assim ter um efeito mais rigoroso sobre estes estabelecimentos.

As atividades mais técnicas ou industriais mais influenciadas pelo petróleo abrangem nitidamente o espaço das transações econômicas, elevando a participação no item “outros lugares do Brasil” na procedência dos equipamentos e das matérias-primas. As diferenças são bem menores com as outras empresas dos outros setores em relação com o destino das vendas, geralmente limitado ao quadro municipal.

Nem a tecnicidade nem o petróleo constituem um fator de maior “abertura” nas interações, na parceria ou na cooperação interfirmas. O individualismo empresarial e o isolamento de cada unidade que caracterizam o meio das PMEs ultrapassam os setores e os tipos de atividades. No domínio da terceirização o principal ponto a ser notado é que são as empresas com maior tecnicidade ou mais perto do petróleo que internalizam as atividades de contabilidade e de assistência jurídica, ao contrário muito externalizadas nas pequenas empresas. As empresas de maior tecnicidade e/ou mais perto do petróleo recorrem mais à subcontratação de outras empresas e, no mesmo tempo, são mais freqüentemente subcontratadas de outras, o que mostra a melhor integração delas na economia empresarial local.

São também estas empresas destes setores que participam mais dos órgãos profissionais e que usam das infra-estruturas e dos serviços de

agências tais como o Sebrae, Sesi, Senai e Firjan. As mesmas declaram enfrentar maiores dificuldades em todos os quesitos citados. De um lado o fator petróleo é correlacionado à maior expectativa de apoio, de outro a característica mais técnica ou mais industrial esta ligada à uma esperança menor de apoio possível.

Nas perspectivas de investimento, nos próximos cinco anos, as empresas da área técnica e do petróleo se distinguem por pretender fazer mais esforços na área dos equipamentos e, só no setor perto do petróleo, no treinamento do pessoal.

Enfim, os dirigentes das empresas da área mais técnica/industrial e aquelas mais perto do petróleo são nitidamente mais críticas em relação ao desempenho das autoridades e administrações locais e demais serviços instalados no Município.

Os projetos de apoio¹⁴

O desempenho e avaliação dos projetos de apoio (PA) atuando em Macaé serão apresentados em quatro seleções. Na primeira serão analisadas a sua organização e atuação a partir do guia de entrevista administrado aos responsáveis pelos órgãos envolvidos. A opinião dos empresários em relação aos PA, que lhes estavam apoiando por ocasião do questionário, constituirá a sua segunda seção. Na terceira, a questão dos PA será abordada, de maneira mais objetiva, comparando-se as características e os resultados empresariais dos beneficiários do apoio com o das empresas que não se beneficiaram. Na quarta subseção, por fim, será expressa a avaliação geral do pesquisador.

A definição dos PA adotada no quadro do projeto de pesquisa e já explicitada deverá ser lembrada nos desenvolvimentos seguintes. Ela permitiu fazer uma separação bastante clara e simples entre os verdadeiros PA e a multidão de ajudas, muitas vezes pontuais e individualmente determinadas, oferecidas por muitas instituições públicas, bancárias, associativas, profissionais ou setoriais. Estas serão rapidamente apresentadas na segunda seção.

Apesar de recorrer a uma definição relativamente restringida dos PA, estes são numerosos no município de Macaé, procedentes de várias fontes e oferecidos por diferentes organismos. A situação não é espantosa: ela é bastante corrente nas cidades brasileiras, mas, no caso de Macaé ela é acentuada por dois fatores convergentes. O primeiro é o crescimento importante das atividades econômicas locais, estimuladas pela prosperidade da cadeia do petróleo. O segundo é a defasagem entre o nível de competências e qualificações exigidas pelas atividades do petróleo – e também pelas atividades ligadas e induzidas, a montante e a jusante – e o fraco

nível de formação da mão-de-obra macaense e de capacitação do empresariado local. Esta enorme diferença, reconhecida por todos e já explicitada na primeira seção deste capítulo, abriu uma espécie de “mercado” muito proveitoso e lucrativo de oferta de apoios aos empregados e às empresas.

Foi justamente a formulação da problemática de desenvolvimento local que orientou uma seleção racional no vultoso número de PA atuando no Município. Três principais critérios foram usados neste sentido. O primeiro critério diz respeito ao conteúdo dos PA e tem a ver com o nosso objetivo de verificar, por meio dos efeitos de impulso das atividades do petróleo e das cadeias vinculadas à ela, a existência ou a formação de um embrião de um pólo técnico no sítio macaense. Por isso, os PA voltados às atividades industriais ou de serviços para as indústrias, foram focados. O segundo critério diz respeito ao tamanho do público-alvo dos PA. Na medida em que dezenas de milhares de empregos estão em jogo, no Município, tanto dentro da cadeia da exploração do petróleo e das atividades anexas, quanto fora nos outros setores e que todos, empregados e empresários precisam melhorar, permanentemente, os conhecimentos e habilidades (*savoir faire*), ou diversificar as qualificações para entrar no mercado do trabalho formal, foram afastados muitos PA de pequeno porte, dedicados a poucas pessoas e atuando nas especialidades que não fornecem uma resposta ampla e a altura do desafio do emprego e da sua capacitação no Município. Portanto, foram afastados os PA do Sebrae como “Projeto Pousadas e Hotéis”, “Projeto de Capacitação dos Instaladores de Aquecimentos Solar”, “Projeto Geraleite” e os PA dos órgãos municipais como o “Projeto Fibra” da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – ajudando à reciclagem da fibra de bananeira etc. Da mesma maneira outros PA, numerosos, foram abandonados, quer aqueles ofertados pela ACIM, quer aqueles ofertados pela CDL. O último critério usado para selecionar os PA se refere à antiguidade dos projetos: muitos deles são bem recentes o que dificulta a conferência do funcionamento dos órgãos envolvidos e dos resultados sobre as empresas e sobre os empresários.

Dentro dos organismos que contribuem para melhorar a capacitação dos empregados ou dos futuros empregados nas áreas das indústrias ou dos serviços se destaca a Escola Técnica Federal (Cefet) de Macaé, que tem parcerias com a Petrobras e outras entidades para dar cursos adicionais ao pessoal e também para ser a sede de preparação para várias certificações das empresas e dos profissionais (cadeia do petróleo, setor das indústrias mecânicas etc.). Podemos sinalizar também a agência local do CIEE com o foco principal na intermediação entre universitários e empresas no mundo do trabalho, mediante a oferta de estágios profissi-

onais. São apenas dois exemplos da enorme oferta de apoios ao meio empresarial atuando em Macaé.

No final foram escolhidos os seguintes PA: “Rumo à ISO 9000” (para simplificar: ISO), o Programa de Qualidade Rio (PQR), “O conjunto de cursos de capacitação das empresas industriais” (CEI) e o projeto “Capacitação de fornecedores do petróleo e gás” (CFP).

As informações sintetizadas abaixo vêm tanto das entrevistas realizadas quanto da documentação disponível, interna aos PA ou divulgada na imprensa. Temos de precisar que todos os entrevistados tinham, na época dos encontros, um papel importante na execução dos projetos: responsáveis pelos PA, gerentes das representações locais dos organismos, coordenadores de projetos etc. Foram obtidas, no total, oito entrevistas para quatro PA, organizadas de maneira separada o que permitiu controlar as informações obtidas de cada um dos entrevistados. São os dados e as opiniões diretamente fornecidos pelos entrevistados que são a “matéria-prima” da transcrição a seguir. Algumas informações, não dadas pelos entrevistados, mas que pareciam necessárias para o bom ou o melhor entendimento do desempenho dos PA, são trazidas a partir da exploração da documentação na iniciativa do pesquisador. Na medida do possível, estes complementos serão sinalizados ao longo do texto. Este procedimento favorece a apresentação dos PA respeitando a visão dos responsáveis. Mais adiante, poderemos formular uma interpretação mais distanciada – e necessariamente mais crítica – das informações obtidas.

Organização e atuação dos projetos

Esta seção, que se nutre essencialmente das informações levantadas nas entrevistas, tem a pretensão de dar uma visão geral, de uma certa maneira “interna”, do funcionamento do desempenho dos PA. Serão apresentadas, nos desenvolvimentos abaixo, as principais características gerais dos PA. Outros temas e itens serão sintetizados dos Quadros 4 a 11, a seguir.

Quadro 4 – O grau endógeno na concepção dos projetos em Macaé

ISO	PQR	CEI	CFP
<p>Nenhum dos dois entrevistados soube informar sobre o ano de criação do projeto. Informaram apenas que o lançamento do projeto, em Macaé, aconteceu em 2002. Na verdade, a leitura dos artigos da imprensa local permite precisar que desde o dia 22 de julho de 2000, o SEBRAE abriu uma sessão de sensibilização sobre o sistema de garantia de qualidade ISO 9000. O SEBRAE, a partir de uma reformulação estratégica, criou o projeto "arranjos produtivos". Após análises das regiões potenciais, foi verificado a necessidade da implantação de um arranjo em Macaé para atender a demanda do setor de petróleo e gás. Sobre isso, as entrevistas confirmam a sinergia entre a ACIM, a prefeitura de Macaé e a Petrobras. Nesta área, as empresas precisam da certificação ISO 9000, mas, esta possui um custo elevado. O projeto tem objetivo de viabilizar o acesso das pequenas empresas à certificação ISO 9000, por meio de apoio ao processo de implantação das normas existentes. A finalidade conexa, além do aumento da qualidade, é melhorar a produtividade e a compatibilidade das PMEs ao mercado. Acontece na forma de consultoria e treinamentos para grupos de no mínimo 4 empresas e no máximo 10 empresas <i>ou in company</i>. A Petrobras, associada à ONIP, parece ter tido uma grande influência no lançamento deste projeto, em Macaé.</p>	<p>A responsável pelo balcão não sabe o ano de criação do projeto, pois, ela não foi a primeira pessoa a coordená-lo em Macaé. Também, por não ter acompanhado esta fase, não sabe as circunstâncias gerais e locais, mas acredita que o lançamento do projeto, em Macaé, deve ter sido resultado de uma ação da Petrobras. Lembrando, que o projeto é um convênio firmado pela Petrobras, Sebrae, SEMIC e ACIM. Todavia podemos precisar, com a ajuda da documentação explorada, que o projeto foi lançado em Macaé, no dia 25 de novembro de 1997, marcado pela adesão da Prefeitura ao PQR e a coordenadoria foi localmente instalada no dia 7 de março de 1998 com o patrocínio da Petrobras, da Telerj, do SEBRAE e da ACIM. Iniciado no Estado, em 1987, o projeto enfrentou um período de descontinuidade e o relançamento aconteceu em 1995 pela Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia. A missão do projeto é "promover o desenvolvimento socioeconômico, o fortalecimento da cidadania e a melhoria da qualidade e produtividade dos bens e serviços produzidos no Estado do Rio de Janeiro". O projeto é do governo do Estado e parece certo que a Petrobras tenha sido a principal demandante deste projeto.</p>	<p>O ano de criação do projeto não foi informado na medida que resulta de um conjunto de cursos profissionais organizados em diferentes períodos. Pela imprensa, sabemos que a primeira entidade do sistema FIRJAN a se instalar em Macaé foi o SESI – no dia 1 de maio de 1995 num complexo totalmente novo de 3 milhões de dólares. O Centro de Educação Profissional (CEP) do SENAI só foi inaugurado no dia 6 de junho de 2001 na mesma localização. Desde o início o CEP estava oferecendo 22 cursos técnicos – formação e aperfeiçoamento – na área do petróleo (logística operacional, auxiliar de plataforma, "torrista", operador de ancoragem e desancoragem de semi-submersível, técnicas básicas de soldagem, inspetor de ensaios não-destrutivos etc.) e na área industrial mais geral (instalador e reparador de fibra óptica, mecânico de refrigeração comercial, mecânico de manutenção industrial, pneumática básica, controlador lógico programável, medição industrial, operador de empilhadeira, mecânica de usinagem, tornearia e almoxarifado etc.). Nos anos 90 quando a Petrobras, localizada em Macaé, finalizou o período de prospecção e começou realmente a fase de produção, houve a necessidade de ser implantado o SESI. Havia, com o crescimento da população, a necessidade na área de lazer, saúde e cultura de atendimento desta demanda. Os responsáveis pelo conjunto de entidades envolvidas acreditavam antes de tudo que a necessidade maior era de lazer e saúde. Só mais tarde foi implantado um projeto para qualificar a mão-de-obra local. A sede da FIRJAN, no Rio de Janeiro, percebeu o crescimento da região e decidiu implantar uma unidade no município.</p>	<p>Nenhum dos entrevistados soube informar sobre o ano de criação do projeto. O lançamento do projeto em Macaé foi em 2002. De maneira geral, a existência do projeto é justificada pelo fato dos órgãos como a ONIP e a ANP exigirem a certificação de competências das empresas que querem ser integradas ao cadastro nacional de fornecedores de bens e serviços na área do petróleo. No caso do projeto capacitação de fornecedores, o lançamento deste projeto em Macaé está muito relacionado com a Petrobras. Esta precisava capacitar seus fornecedores. Sendo assim, a Petrobras é a empresa âncora do primeiro projeto que está em andamento. Em suma: a empresa estatal influenciou muito a concepção e a organização deste projeto em Macaé. O projeto é desenvolvido em módulos, no qual os empresários participantes acompanham as aulas durante aproximadamente 11 meses e paralelamente recebem assistência de consultores preparados para acompanhar os trabalhos de aperfeiçoamento e/ou implantação de uma gestão integrada em suas empresas.</p>

Quadro 5 – Adaptação dos projetos aos contextos locais (problemas, desafios, demandas) em Macaé

ISO	PQR	CEI	CFP
<p>O projeto é conduzido por uma equipe de profissionais da SEBRAE/RJ e de consultores terceirizados qualificados que já obtiveram sucesso na implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade em dezenas de empresas. Por ser um processo de auto-implementação, o projeto requer o comprometimento do empresário e dos funcionários envolvidos. Assim, são necessários: manutenção da equipe integrante dos treinamentos e consultorias, um compromisso com o plano de ação, agendamento de consultorias com no mínimo 3 horas de duração e equipe preparada para receber o consultor. Horas adicionais de trabalho: para cada hora de atividade da equipe do SEBRAE/RJ (facilitador, consultor, auditor) serão necessárias de 10 a 15 horas de trabalho da equipe da empresa. O público-alvo são as MPES. O projeto foi desenvolvido para empresas fornecedoras de estatais e de outras empresas certificadas; pequenas empresas sujeitas à concorrência com empresas certificadas e empresas de pequeno porte que desejam implantar sistema de qualidade – normas ISO 9000. Segundo os entrevistados as primeiras reações ao projeto (empresas, órgãos político-administrativos e demais instituições locais) foram muito positivas: "todos</p>	<p>O projeto realiza cursos e palestras mensais gratuitos com temas ligados aos critérios de excelência do Prêmio Nacional de Qualidade. Neste sentido o projeto visa incentivar empresas a participarem do Prêmio Qualidade Rio. No que concerne o objetivo geral: o projeto visa o aumento da competitividade das organizações sediadas no Estado, ajudando estas empresas a melhorar sua qualidade e produtividade. Além disso, o projeto se preocupa com a conscientização e motivação dos dirigentes destas empresas, bem como de seus trabalhadores e consumidores. O principal público-alvo vai desde microempresas até multinacionais. Normalmente, os temas das palestras organizadas no meio do PA mais solicitados são os relacionados às relações interpessoais: desafios da gestão de pessoas, ética no trabalho, chefia e liderança, desenvolvimento de equipe, técnicas de negociação, dentre outros. Atualmente, os temas ligados ao lado humano são mais solicitados que o técnico. Entre os assuntos apresentados pelos palestrantes – muitas vezes autores de livros propondo uma abordagem dos negócios em termos psicológicos e pessoais nos quais a emoção e a paixão são sujeitos de culto e geralmente é afastada a aproximação dos problemas empresariais em termos mais objetivos (técnicos, sociológicos, econômicos, jurídicos etc.) – podemos mencionar, centenas de exemplos: a "inteligência emocional para gerentes e supervisores", "liderança", "quem é parceiro: fornecedor ou cliente", "comportamento de</p>	<p>A ação prevista no primeiro momento foi suprir a carência de lazer, cultura e saúde, depois surgiu a necessidade por parte da população local, de serem implementados projetos de capacitação. Gradativamente as demandas do empresariado passaram da parte cultural e lazer para a parte de saúde e capacitação profissional. Agora o SENAL, por exemplo, possui uma infraestrutura com dois espaços para oficinas multifuncionais, nove salas de aula e um núcleo de atividades subaquáticas. Ele é equipado com tanque de mergulho para treinamento, equipamentos e instrutores capacitados. O público-alvo é constituído por todas as organizações que pertencem ao setor industrial. As primeiras reações ao projeto foram positivas. A implantação do SESI foi apoiada pela prefeitura local, que doou o terreno para o seu funcionamento. A resposta positiva da população é apresentada de maneira indireta pela valorização imobiliária que a instituição causou. Quando o SESI chegou em Macaé, não havia quase nenhuma casa na área da sua localização. Atualmente, a região próxima ao SESI é uma das mais valorizadas do município. Além disso, segundo o entrevistado, "a instituição é o local onde todos querem trabalhar". Para esclarecer a relação</p>	<p>O objetivo geral é a empresa aprender a gerenciar a si própria. Os objetivos específicos ou locais podem ser apresentados assim: promover a modernização tecnológica e gerencial de grupos de fornecedores (de pequeno porte) de grandes empresas, visando a melhoria da produtividade e qualidade, tornando a cadeia produtiva mais competitiva. É possível complementar com o fato de que, ao mesmo tempo, o projeto se propõe a elevar as condições de fornecimento de produtos e serviços, proporcionando às pequenas empresas meios para sua sobrevivência e fortalecimento competitivo. As formas de atuação do projeto são as seguintes: a partir da identificação, junto ao setor de compras da grande empresa, de indicadores de não-conformidades dos fornecedores e de um diagnóstico aplicado a cada fornecedor para identificar as principais necessidades da empresa, projeta-se um cronograma de atividades que são executadas por meio de treinamento e consultoria. O público-alvo são grandes empresas com seu grupo de empresas fornecedoras. Estas grandes empresas podem ser públicas ou privadas. Como a Petrobras foi a empresa âncora, houve aceitação do projeto desde o início. Entretanto, para um entrevistado</p>

Quadro 5 – continuação

ISO	PQR	CEI	CFP
<p>gostaram da proposta do projeto e as empresas o procuram". Como as grandes empresas estão exigindo certificação de seus fornecedores, isso está apresentado pelos responsáveis como bem alinhado com o contexto local. Além de preparar as empresas, o SEBRAE ajuda fornecendo uma parte do custo. As empresas estão bastante preocupadas em perder licitações ou serviços por causa da falta de certificação. Entretanto, a maior preocupação por parte dos empresários é com o dinheiro necessário para a certificação. Tratando-se de saber em que medida as concepções e os objetivos do PA exprimem uma resposta à problemática da configuração produtiva local, os entrevistados tiveram muitas dificuldades para responder a esta interrogação.</p>	<p>negociação". Assim os outros assuntos como "planejamento estratégico da empresa", "desafios da competitividade", "sensibilização para a qualidade" e "administração do tempo", parecem diluídos. A procura pelo projeto expressa a conscientização por parte da população local. Este, no entanto, é um dos principais objetivos do projeto. Como a única ação no sentido "ouvir os empresários" é um levantamento feito com o público participante para definir os temas das palestras, é difícil determinar com alguma precisão a resposta do projeto à problemática local. Quanto às primeiras reações ao projeto, devido a carência da região, todos os cursos e palestras têm sido bastante requisitados. A respeito da relação entre o projeto e a realidade socioeconômica institucional local, como o projeto foi viabilizado por um convênio formado pela principal empresa da região, a Petrobras, a Prefeitura Municipal de Macaé, através da SEMIC e a ACIM, a animadora do projeto pensa que este tenha sido inaugurado em Macaé após estudos sobre as necessidades do município e que também esteja adequado ao contexto local. O projeto também está envolvido com a realização do Projeto de Capacitação de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás.</p>	<p>entre o projeto e a realidade socioeconômica institucional local, deve-se indicar que através dos Conselhos Empresariais da FIRJAN, foi realizado um estudo sobre as tendências e necessidades locais antes da implantação do SESI. Estes Conselhos ainda estão atuantes no município e lançam diretrizes para ações de apoio e assessoria às empresas. Tratando-se de saber em que medida as concepções e os objetivos do projeto exprimem uma resposta à problemática da configuração produtiva local, os entrevistados acreditam que só não atende 100% da problemática local porque as pessoas nunca estão totalmente satisfeitas.</p>	<p>responsável, "as pessoas têm que ver para crer", isto é, a maioria das empresas está esperando a primeira turma concluir para poder decidir se participarão ou não. Da mesma maneira, como a Petrobras teve grande participação no lançamento do projeto e que ela é a principal demandante de serviços/produtos da região, parece que o projeto está alinhado com o contexto local. No que concerne a questão de saber quais eram as principais demandas e solicitações dos produtores, empresários e instituições locais, nenhum dos entrevistados soube responder sobre o projeto capacitação de fornecedores. O comentário foi, mais uma vez, sobre a aceitação por causa da Petrobras. Tratando-se de saber em que medida as concepções e os objetivos do projeto exprimem uma resposta à problemática da configuração produtiva local, nenhum dos entrevistados soube responder.</p>

Quadro 6 – Abertura e flexibilidade dos projetos de apoio em Macaé

ISO	PQR	CEI	CFP
<p>A participação direta do público-alvo na elaboração/definição do PA é avançada pelos responsáveis. Trata-se, contudo, muito mais da contribuição dos futuros beneficiários na preparação e na contratação do plano de aplicação do projeto em cada empresa envolvida do que de uma real participação nas orientações do PA ou nas alterações deste. Não existe nenhuma ação para a divulgação direta deste projeto. O SEBRAE, de Macaé, se mostrou acomodado. Alega que o nome "SEBRAE" é muito forte e por isso não necessitam realizar nenhum esforço neste sentido. O SEBRAE de Niterói foi visitado e foi possível esclarecer que este é um posicionamento não-exclusivo do SEBRAE de Macaé. Segundo os entrevistados as ações do projeto parecem responder, pelo menos de forma geral, às demandas e expectativas dos empresários e das instituições locais. Não houve nenhuma mudança no projeto. Os agentes entrevistados do SEBRAE não afirmaram, mas demonstraram ser rígidos com relação aos projetos. Por exemplo, existe uma procura muito grande pelo serviço de pesquisa de mercado. Como o SEBRAE não possui este projeto não é feito nenhum esforço para atender estas empresas solicitantes. Os agentes não afirmaram, contudo, o grau de flexibilidade do projeto parece ser muito pequeno. Algumas palestras dentro do projeto podem ser mudadas ou, melhor, adaptadas. O esquema fundamental do PA não é modificado de qualquer maneira. É verdade que se trata em grande parte de um projeto geral e comum, que pretende ser aplicável em qualquer parte do país.</p>	<p>A entrevista nos informa que, aparentemente, não houve nenhuma participação direta do público-alvo na elaboração/ definição do projeto. Houve uma forte divulgação através de mala direta. Constatamos a pulverização dos anúncios de palestras e dos eventos ligados ao PA pela imprensa local. Ao perguntar aos entrevistados em que medida as ações do projeto respondem a parte ou totalidade das demandas e expectativas dos empresários e das instituições locais, a resposta foi esta: como as palestras e cursos estão sempre lotados, os responsáveis percebem que a necessidade da demanda do município ainda é muito maior que a oferta. Não houve nenhuma mudança na concepção do projeto ao longo do tempo. Porém, além do número de cursos e palestras terem aumentado, o PQR também está envolvido com a realização do Projeto de Capacitação de Fornecedoros do Setor de Petróleo e Gás. Os animadores dizem procurar a flexibilização e a adaptação sempre. Na verdade, os tipos de prestação do PA favorecem isso porque as palestras e cursos ofertados ao público podem ser criados e mudados com muita facilidade.</p>	<p>Houve a participação do público-alvo na elaboração do projeto através dos conselhos empresariais. Além da divulgação institucional nacional, o núcleo de Macaé utiliza rádio e imprensa local para divulgar seus serviços. Através da entrevista, é difícil afirmar a proporção com que a demanda é atendida, principalmente se for referente às expectativas, entretanto, os interlocutores julgam, com certeza, que os projetos oferecidos pela FIRJAN/SESI/SENAI atendem mais da metade da demanda da região. Não houve nenhuma mudança fundamental nas orientações iniciais do esquema de intervenção e de prestação de serviços do conjunto de entidades que contribuem com os apoios às empresas. Todavia, uma evolução sensível pode ser percebida com a inauguração da nova unidade operacional SENAI/Macaé e também com a oferta de cursos profissionais cada vez em maior número e variedades mais próximas das necessidades do setor industrial local. Neste sentido, a unidade de Macaé pode se apresentar, realmente, como estando sempre em busca de flexibilidade e de adaptação. Assim o grau de flexibilidade é considerado muito elevado, sobretudo devido a participação dos Conselhos Empresariais. Entretanto, não há previsão de qualquer mudança no quadro geral de atuação.</p>	<p>Não houve nenhuma participação direta do público-alvo na elaboração/definição do projeto. Não existe nenhuma ação para a divulgação direta deste projeto. Como já visto no caso do outro projeto, parece que o prestígio e a reputação do nome "SEBRAE" são suficientes para não exigir esforços de informações específicos. No pensamento dos entrevistados é muito difícil saber exatamente em que medida as ações do projeto respondem a parte ou totalidade das demandas e expectativas dos empresários e das instituições locais. Entretanto, podemos acreditar que não houve uma conscientização ou demanda das empresas e sim, como um entrevistado já disse, apenas uma aceitação. Uma evolução recente é que estava sendo realizado, no período das entrevistas, uma parceria com o instituto COPPE da UFRJ (UFRJ) para este analisar/entrevistar as grandes empresas e, por meio deste diagnóstico, auxiliar as PMEs. O grau de flexibilidade do PA parece ser muito pequeno. Poucas palestras dentro do projeto podem ser mudadas.</p>

Quadro 7 – Relação com outros planos e projetos na região de Macaé

ISO	PQR	CEI	CFP
Não está relacionado e os entrevistados não souberam informar o por quê.	Em parceria com a Petrobras, Sebrae, SEMIC e ACIM, o PQR também está envolvido com a realização do Projeto de Capacitação de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás.	Na opinião dos responsáveis, o Sistema FIRJAN já é um composto de cinco Instituições que trabalham de forma integrada.	O projeto está relacionado com o PQR.

Quadro 8 – A “máquina” dos projetos de apoio em Macaé

ISO	PQR	CEI	CFP
<p>No que concerne ao volume financeiro envolvido, só puderam ser conhecidos os valores a serem pagos pelas empresas beneficiárias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - diagnóstico (será abatido do total, se a empresa adquirir o projeto): valor R\$ 400,00. - para 1 empresa (Projeto fechado): 12 parcelas mensais de R\$ 1.859,16 e ao total: R\$ 22.309,92. - para grupos formados com no mínimo 4 empresas: 12 parcelas mensais de R\$ 922,28 e ao total: R\$ 11.067,36. <p>As pessoas que colaboram na aplicação do projeto são, nos postos fixos, 3 técnicos e 1 estagiária. No apoio atuam consultores, instrutores e estagiários totalizando 8 pessoas. Na organização local do projeto: não houve modificação ao longo do tempo. Continua com um posto de atendimento e 4 funcionários fixos. Os meios materiais de funcionamento são uma sala grande com ar condicionado. A capacidade é de três mesas (três técnicos) com computador e telefone. Segundo os entrevistados, a respeito do grau de qualificação e profissionalização</p>	<p>Em termo de volume financeiro global envolvido: o projeto recebe dos seus patrocinadores uma verba de R\$ 11.000,00 por mês. Na estrutura em Macaé colaboram: uma coordenadora e um estagiário no balcão de atendimento, vários palestrantes e estagiários para a execução do projeto. Tanto as palestras como a agência do projeto funcionam no prédio da ACIM. Os meios materiais de funcionamento consistem num escritório pequeno, dois computadores, um telefone fixo, o celular da coordenadora e um e-mail. A descrição das funções exercidas pelos colaboradores é muito simples na medida em que a coordenadora cuida de tudo (divulgação, atendimento, controle, organização das palestras etc.) e, para isto, recebe a ajuda do estagiário. Tratando-se do grau de qualificação e profissionalização dos colaboradores, os interlocutores acham que "é necessário bastante conhecimento sobre o projeto e é necessário algum conhecimento sobre as empresas e ambiente". A coordenadora e o</p>	<p>O volume financeiro é de 3 milhões de reais por ano. Sendo que 80% deste valor é obtido através da cobrança do projeto. Geralmente, nas outras unidades do SESI, este percentual de "sustentabilidade" dos projetos é de apenas 40%. Considerando as cinco instituições atuando são 110 funcionários diretos e 310 contratados. A FIRJAN desenvolve e coordena estudos, pesquisas e projetos para orientar as ações de promoção industrial e novos investimentos no estado. Seus Conselhos Empresariais discutem tendências e lançam diretrizes para ações de apoio e assessoria às empresas. A organização local é um reflexo fiel deste sistema: além do CIJR que possibilita às empresas, a ele associadas, acesso aos serviços oferecidos pelas cinco Instituições integrantes do Sistema FIRJAN, o SENAI favorece a capacitação tecnológica das empresas, por meio de projetos de assessoria técnica e tecnológica e de formação profissional, qualificação e especialização de trabalhadores em todos os níveis. A estrutura física do SESI/SENAI de Macaé é grande, dividida em módulos (saúde, administrativo e treinamento) e área de recreação. Além de possuir um tanque de mergulho para treinamento dos</p>	<p>Só foi explicitado o custo para participar do projeto em Macaé: para um tempo de duração de 12 meses e um número de 12 MPES, o valor para cada MPE / mês é de R\$ 337,07. São 3 técnicos e 1 estagiária que colaboram no PA no posto de atendimento do balcão macaense do SEBRAE e vários consultores e instrutores na execução do projeto. Na organização local do projeto: não houve modificação ao longo do tempo. Os meios materiais de funcionamento são os mesmos que aqueles já apresentados para o projeto ISO, o SEBRAE sendo o mesmo operador dos PA. Os funcionários fixos no SEBRAE atendem aos clientes. No que se refere ao Projeto capacitação dos fornecedores, durante a negociação do projeto é realizada uma sondagem preliminar (diagnóstico) para determinar o formato e tempo do projeto. O conhecimento das técnicas de apoio às empresas e o conhecimento das empresas e do ambiente empresarial devem ser buscados ao máximo, segundo os entrevistados. Mas não souberam afirmar o tempo dedicado às</p>

Quadro 8 – continuação

ISO	PQR	CEI	CFP
<p>destes, seja no conhecimento das técnicas de apoio às empresas, seja no conhecimento das empresas e do ambiente empresarial, nos dois casos "os profissionais devem ter conhecimento total". Os funcionários fixos atendem aos solicitantes no balcão SEBRAE ou por telefone e e-mail. A entrevista não permitiu medir a proporção do tempo de trabalho dedicado diretamente às empresas pelos colaboradores. Quanto ao processo decisório: os técnicos locais reportam ao gerente regional. Na opinião dos entrevistados, na execução do projeto, os pontos fortes são a quebra da crença comum de que a certificação ISO seria só para empresa grande. Como pontos fracos eles lamentam que não existe um trabalho sério de conscientização. As empresas buscam a certificação mais como símbolo do que uma realidade a ser alcançada e incorporada no dia a dia do desempenho dos estabelecimentos. Com isso, há falta de comprometimento. Na mesma linha, os responsáveis consideram que a fraca conscientização dos empresários locais sobre a importância do projeto constitui as principais dificuldades enfrentadas na execução do projeto.</p>	<p>estagiário ficam no posto de atendimento cuidando das tarefas necessárias para o funcionamento do projeto de apoio. A estrutura sendo enxuta, não é dedicado muito tempo às empresas pelos colaboradores. Quanto ao processo decisório no projeto: a coordenadora se reporta ao presidente da ACIM. Na opinião dos entrevistados o ponto forte na execução do PA é o nível das palestras e o ponto fraco é o tamanho da equipe encarregada da aplicação do projeto. Nenhuma dificuldade enfrentada na execução do projeto é sinalizada nas entrevistas.</p>	<p>trabalhadores do petróleo. O tamanho da estrutura local do SESI/SENAI, onde acontecem os cursos profissionais, facilita o cumprimento das funções bastante especializadas por meio de serviços diferenciados e vários colaboradores. Todos os colaboradores diretos do PA possuem pelo menos o segundo grau completo. A instituição também investe muito em treinamento para os seus funcionários. A complexidade da organização e do funcionamento da sede local torna difícil descrever a atuação de todos os colaboradores e a fortiori dos funcionários. Como eles são prestadores de serviços às empresas, a proporção de trabalho dedicado às empresas seria 100%. No que concerne o processo decisório: a unidade de Macaé se reporta à sede no Rio de Janeiro. Como a instituição se intitula fortemente como prestadora de serviços às empresas, foi perguntado sobre os pontos fracos e fortes com relação aos recursos humanos e com relação ao percebido pelos consumidores. A qualificação e o treinamento do pessoal, do lado interno e a sólida tradição das instituições – assegurando a fidelização dos clientes – envolvidas no PA foram sinalizados como os pontos fortes na execução do projeto. O principal ponto fraco indicado é a timidez na automação das empresas. No seio das principais dificuldades enfrentadas na execução do projeto foram citados alguns fatores macroeconômicos, como oscilação do mercado e variação do câmbio. Entretanto, no âmbito local, nenhuma dificuldade foi sinalizada nas entrevistas.</p>	<p>empresas. O processo decisório: os técnicos se reportam ao gerente regional. O ponto forte do PA, segundo os entrevistados, é a oportunidade de descoberta de que as empresas podem encontrar soluções em conjunto. O principal ponto fraco se refere à desigualdade de perfil da turma porque existem distâncias na estrutura das empresas. Este fato dificulta a linguagem utilizada, conseqüentemente, afeta a motivação das empresas. A frágil consciência dos empresários em relação à necessidade de se capacitar e à importância deste tipo de projeto é vista como a principal dificuldade enfrentada na execução do projeto.</p>

Quadro 9 – Balanço das atividades segundo os responsáveis pelos projetos de apoio

ISO	PQR	CEI	CFP
<p>As entrevistas não permitiram saber o quão avançado o PA estava no momento da investigação, nem mesmo a respeito dos principais resultados obtidos pelo PA, acumulados e no último ano: com efeito os interlocutores não souberam informar. A mesma situação aconteceu no assunto relativo ao julgamento da agência responsável pelo PA e pelos demais órgãos sobre seus resultados, acumulados, no último ano da execução do projeto. Em relação às questões de eficácia – os resultados atendem aos objetivos previstos? – e da eficiência – qual a relação entre estes resultados e os meios de ação? – os entrevistados responderam que existem problemas para encontrar pessoas para implantar os projetos. Notamos uma discordância de opinião entre eles, um dizendo “ainda não é 100%, mas atinge”, enquanto o segundo declarou: “o trabalho ainda é muito tímido”. Entre os fatores institucionais condicionantes (os resultados e os efeitos), do PA, mais uma vez foi citada a limitação para encontrar pessoas para implantar os projetos. Os responsáveis entrevistados não souberam informar sobre a avaliação global dos resultados.</p>	<p>Na opinião dos entrevistados é muito difícil definir o quão avançado está o projeto tendo em vista que este não possui nenhum indicador de desempenho. Entretanto, a velocidade com que cresce a demanda por cursos e palestras não era esperada. Os principais resultados obtidos pelo PA, acumulados e no último ano, são considerados como muito positivos com o argumento que “a demanda sempre excede o número de vagas”. Em 2002 foram organizados um curso e uma palestra por mês e em 2003 dobraram esses números. Todos os interessados – responsáveis superiores do PA, os demais órgãos integrantes ou patrocinadores – apresentam-se como muito satisfeitos com os resultados do projeto e até aumentaram o número de palestras e cursos oferecidos. Também ficaram contentes com o resultado do incentivo às empresas, na participação do Prêmio Qualidade Rio. Ao perguntar se os resultados atendem aos objetivos previstos e se têm uma relação positiva entre estes resultados e os meios de ação, a resposta é firme: acreditam que sim e que, na verdade, até excedeu. No que se refere à uma avaliação global dos resultados, aprendemos que além da demanda sempre exceder a oferta de cursos e palestras, algumas empresas ganharam o Prêmio Qualidade Rio: a Petrobras (Unidade da Bacia de Campos) ganhou a categoria ouro e duas pequenas empresas instaladas em Macaé o prêmio de honra. No questionário aplicado ao final das palestras o projeto recebe, geralmente, a avaliação de bom para ótimo.</p>	<p>O projeto está considerado pelos animadores como bem avançado e atento ao que está acontecendo no município. Notamos a dificuldade de responder sobre os resultados acumulados e do último ano. Foi fornecido como indicador uma aproximação do número de atendimentos por mês que é de 15.000. Os órgãos responsáveis pelo PA e os demais órgãos participantes sinalizaram estar muito satisfeitos com os resultados obtidos. Os resultados são sem dúvida nenhuma considerados como atendendo perfeitamente aos objetivos previstos, seja às solicitações dos clientes ou às oscilações do mercado. Nenhum fator institucional constitui uma dificuldade, tendo em vista que “todos dentro da instituição estão muito comprometidos com os resultados”. A avaliação da unidade de Macaé pelo sistema FIRJAN é 8,7/10 o que corresponde a um julgamento muito positivo.</p>	<p>A primeira turma já está em andamento e conta com a participação real e constante de 12 empresas. Por isso, ainda não há nenhuma turma já formada em Macaé. No entanto, duas empresas que estavam participando desistiram sem que os entrevistados pudessem conhecer os motivos do abandono. O julgamento da agência responsável pelo PA e pelos demais órgãos sobre seus resultados poderia ser afetado pelo fato de que a expectativa inicial era de formar uma turma com 40 empresas e somente 14 se inscreveram. Apesar de se esquivar do porquê da desistência de duas empresas, este fato pode ser um indicador não muito positivo. As visões são bastante diferentes entre os entrevistados em relação à questão da eficácia e da eficiência do PA. No que se refere aos fatores institucionais que condicionam os resultados e os efeitos do PA, é citada, mais uma vez, a limitação para encontrar pessoas para implantar os projetos. O SEBRAE espera nestas condições que as pessoas que participaram dos projetos ganhem experiência no mesmo e que, assim, possam ajudar na implantação das outras turmas. Não existe uma avaliação global dos resultados, em decorrência do fato da primeira turma ainda não ter sido certificada.</p>

Quadro 10 – Processos e ferramentas de avaliação dos projetos de apoio em Macaé

ISO	PQR	CEI	CFP
<p>O projeto não previa objetivos quantitativos a serem alcançados. Também não foram previstos indicadores de desempenho. Os meios de acompanhamento e de controle interno dos resultados são as reuniões mensais para analisar o Plano de ação. Não souberam informar a periodicidade das reuniões para elaborar o cronograma de treinamentos e reuniões de acompanhamento para o desenvolvimento de todas as atividades previstas no projeto. Os interlocutores falaram que não existe nenhum acompanhamento e controle externo dos resultados. Estas reuniões devem favorecer a participação dos empresários na avaliação do projeto. O PA realiza um diagnóstico da empresa antes de apoiá-la. Este diagnóstico é executado por um consultor designado pelo SEBRAE/RJ através de uma visita de até 6 horas de duração nas dependências da empresa visando determinar as condições dessa em participar com sucesso no produto, bem como colher subsídios para elaboração do plano de implementação do Sistema de Gestão da Qualidade. Esse diagnóstico pode ser contratado de forma independente das fases seguintes. O PA parece não buscar informações sobre os efeitos do apoio sobre a evolução das empresas e sobre o comportamento dos empresários. As entrevistas não permitiram saber porquê.</p>	<p>Não foi feita nenhuma previsão sobre a evolução da demanda ou traçado qualquer indicador de desempenho para o projeto. Os meios de acompanhamento e de controle interno dos resultados são concretizados através um relatório mensal que é elaborado para os parceiros. Este consiste, basicamente, em uma prestação de contas, onde são expostas as atividades realizadas e os gastos mensais. Não existe um controle externo de resultados. A única ação para saber a avaliação dos empresários é a aplicação de um questionário de satisfação/avaliação/sugestão ao final das palestras. Não é realizado nenhum diagnóstico, apenas uma pesquisa na Internet para fazer um levantamento da demanda das empresas cadastradas. Não é realizada nenhuma visita devido à estrutura enxuta. De toda maneira os responsáveis do projeto não vêem a necessidade da visita. Não existe possibilidade de acompanhamento da evolução das empresas. Elas são centenas e os colaboradores fixos do projeto se limitam à uma coordenadora executiva e um assistente. Mas é indicado que parece ser do próprio interesse da empresa fazer este acompanhamento. O que é feito neste domínio pelo PA é que a cada final de curso, é realizada uma "avaliação", para corrigir possíveis desvios e apontar pontos fortes, e fatos e sugestões.</p>	<p>O projeto foi bem elaborado com análise de cenários, valuation e previsão de desempenho. Estas informações são consideradas como "confidenciais". A respeito dos indicadores de desempenho, é respondido que está tudo acontecendo conforme planejado o que justifica, atualmente, a nota da unidade de Macaé é 8,7/10 pelo sistema FIRJAN. Os meios de acompanhamento e de controle interno dos resultados são os relatórios gerados mensalmente através de um sistema de informação gerencial que monitora todas as atividades. Estes relatórios se dirigem ao gerente de Macaé. Existe um controle externo feito através dos Conselhos Empresariais. Todos os projetos possuem uma avaliação no final, da qual participam os empresários, e existem caixas de sugestão. Somos informados que na medida do possível, os agentes do PA estão sempre em contato com as empresas e clientes. Quando necessário, realizam visitas e diagnósticos nas empresas. E em relação com a preocupação de conhecer os efeitos de apoio sobre as empresas, a instituição procura manter contato com os seus beneficiários através de questionários.</p>	<p>Como já dito, a expectativa era de formar uma turma com 40 empresas, entretanto apenas 14 estavam participando do projeto e atualmente estão com 12 empresas. Segundo os entrevistados, o projeto não previa nenhum indicador de desempenho. Como meios de acompanhamento e de controle interno dos resultados, existe um grupo gestor, formado por um representante de cada parceiro e dois representantes de cada empresa, que se reúnem mensalmente para fazer um ponto do projeto. É difícil assimilar isso a uma avaliação interna. Não existe nenhum acompanhamento e controle externo dos resultados. Através do grupo gestor os empresários participam dos "pontos de situação" realizados sobre o projeto. Antes do apoio, o único diagnóstico é para determinar o tempo do projeto. Não existe, por exemplo, um diagnóstico de "real necessidade" ou "projeto mais urgente". O PA não realiza uma visita à empresa antes de apoiá-la porquê a agência operadora do projeto não possui estrutura para isso, faltam empregados. Quanto a questão da eventual busca de informações sobre os efeitos do apoio sobre a evolução das empresas e sobre o comportamento dos empresários, as opiniões são discordantes entre os entrevistados.</p>

Quadro 11 – Interação projetos de apoio – empresas

ISO	PQR	CEI	CFP
<p>Não pôde ser respondida a questão do volume das expectativas dos empresários em relação ao PA. Como informações iniciais fornecidas aos empresários, o SEBRAE conta, principalmente, com o canal institucional. No âmbito local, é possível conseguir informações no posto de atendimento, via telefone e e-mail. As solicitações iniciais eram geralmente por capitalização (dinheiro para pagar a certificação) e consultoria para orientar os empresários. Os agentes do SEBRAE acreditam que podem atender 100% da demanda. Não há seleção da demanda nem nenhum critério de seleção. Os interessados devem entrar em contato com a agência para participar da palestra ou marcar diagnóstico. As condições de apoio é que as fontes de recurso do SEBRAE são 30% cobrados dos clientes e 70 % do COFINS.</p>	<p>As entrevistas não permitiram determinar qual é o volume das expectativas dos empresários em relação ao PA. O projeto utiliza os meios de comunicação locais (rádio e jornal). Muitas vezes, quando uma empresa necessita de apoio, ela já conhece o projeto e só entra em contato para pedir o cronograma anual. Normalmente, os temas mais solicitados são os relacionados às relações interpessoais: desafios da gestão de pessoas, ética no trabalho, chefia e liderança, desenvolvimento de equipe, técnicas de negociação, dentre outros. Atualmente, os temas ligados ao lado humano são mais solicitados que o técnico. Nas conversas com os responsáveis a atenção foi chamada sobre o fato que além de possuir uma estrutura enxuta, formada por apenas duas pessoas, o município parece ser bem carente de cursos de capacitação no sentido de cursos sérios, sólidos, tornando, assim, muito difícil atender a demanda existente. No caso de exceder o número de vagas para os cursos, o que normalmente acontece, imediatamente eles viabilizam uma nova data para realização com outra turma, buscando sempre atender a todos os interessados. O curso de Técnicas de Negociação é um exemplo deste caso, a sexta turma já está sendo desenvolvida neste ano de 2003. Não existe nenhum critério de seleção. Os cursos são destinados a gerentes, diretores ou profissionais da respectiva área, que estiverem interessados. A palestras são totalmente gratuitas e os cursos custam em torno de 80 reais. Logo, o projeto depende do financiamento de seus patrocinadores.</p>	<p>Os entrevistados indicam que os empresários se preocupam muito com os resultados gerados pelo projeto de apoio em questão. Principalmente, porque o SESI já está no município há 9 anos e, em decorrência disso, é muito conhecido. Além do institucional e da tradição das instituições, é feito uma divulgação nos meios de comunicação locais. Bem como o atendimento pelos telefones e na agência. As demandas iniciais foram referentes ao lazer e cultura (por isso o SESI foi o primeiro a ser implementado). E pouco a pouco as expectativas viraram também para os cursos profissionais e de capacitação. Não existe nenhum processo de seleção das demandas, nem existem critérios como antiguidade, tamanho etc. Não fornecem contribuição financeira. O valor cobrado repõe 80% das despesas do projeto.</p>	<p>Nas entrevistas foi impossível saber qual o volume das expectativas dos empresários em relação ao PA. Como indicado em outro projeto, o SEBRAE conta, principalmente, com o canal institucional (informações dadas ao posto de atendimento ou via telefone e e-mail). O projeto foi demandado pela Petrobras, isto é, uma grande empresa e não pelo público-alvo que são as PMEs. Sendo assim, fica difícil determinar as demandas específicas e iniciais com relação a este projeto. Como a demanda ficou muito aquém do previsto, o projeto pôde atender 100% da demanda. O processo de seleção das demandas funciona formalmente assim: a grande empresa registra seu interesse junto ao Teatendimento SEBRAE. Depois a equipe responsável pelo projeto marca uma reunião, onde o projeto é apresentado de forma integral, assim como as metas e resultados a serem obtidos. Em seguida, será negociado um acordo de cooperação técnica entre o SEBRAE/RJ e as empresas, para a realização do projeto. Além disso, não existe nenhum critério de seleção das pequenas empresas a serem beneficiárias. Conforme o esquema nos outros projetos operacionalizados pelo SEBRAE, 30% são cobrados dos clientes e 70% provêm do COFINS.</p>

O projeto de apoio ISO é executado pelo balcão Sebrae, de Macaé. Voltado principalmente às micro, pequenas e médias empresas de todos os setores da economia. A idéia perseguida é de desenvolver um Sistema de Garantia da Qualidade (SGQ) com base nas normas ISO família 9000 visando a obtenção da procurada “certificação”. Além disso, a orientação do projeto é contribuir para melhorar a capacitação das PMEs.

As fontes de recursos do Sebrae para mobilizar este projeto são 30% de clientes e 70 % do Cofins. O Sebrae, organismo de execução, é uma instituição privada sem fins lucrativos, vinculada aos serviços federais e que atua em todo o Brasil em vários setores de atividades.

Como este Projeto pertence ao Sebrae, em Macaé, só existe uma agência de atendimento (balcão Sebrae).

Os apoios fornecidos através deste PA são organizados em quatro fases:

- A primeira fase é chamada “Conhecendo o produto e a empresa”. Essa fase é destinada a esclarecer aos participantes sobre o funcionamento do projeto, por meio de reuniões com o empresário ou palestras de apresentação, e de identificação da situação da empresa em relação aos requisitos da norma ISO 9000 por meio de um documento “auto-avaliação e questionário”.
- A segunda fase é chamada “preparando para iniciar”. Nessa fase, é formalizada a adesão da empresa ao projeto mediante a assinatura de um contrato. Também é feita uma apresentação do projeto e suas etapas a todos os participantes designados pela empresa. Também é elaborado o cronograma de treinamentos e reuniões de acompanhamento, para o desenvolvimento de todas as atividades previstas no projeto. A essa altura já devem estar definidos os participantes dos treinamentos. Tipicamente, deve ser identificado o chamado “Comitê de implementação” do qual fazem parte o empresário, o proprietário ou o diretor, o gerente, e um coordenador interno – profissional da empresa designado para manutenção e melhoria do SGQ –, enfim os colaboradores – são profissionais da empresa com liderança e capacidade de transmissão para as demais integrantes da mesma unidade.
- Com a terceira fase começa realmente o trabalho de capacitação: são iniciados os treinamentos, num total de três cursos. Esses, são realizados em encontros de 3 a 4 horas uma vez por semana. No total, são 51 horas de treinamento mais 8 horas de prática de auditoria por empresa. Os responsáveis do PA em Macaé indicam que para o sucesso desses treinamentos o ideal é que sejam realizados fora da empresa em uma sala de treinamento equipada com TV, Vídeo etc. O curso número 1 diz respeito aos processos de uma gestão da qualidade: o objetivo é desenvolver a

competência dos participantes para estruturar um sistema de gestão baseado em processos, possuir uma sistemática para o desenvolvimento de documentos para o seu sistema de gestão da qualidade e ser capaz de identificar e estruturar os indicadores do seu sistema de gestão. O curso número 2 apresenta os requisitos da ISO 9000 para uma gestão da qualidade. O objetivo é compreender os conceitos da NBR ISO 9000 e os requisitos da NBR ISO 9001, a ponto de construir uma versão preliminar de um Manual da Qualidade, aprender a elaborar uma versão prévia para os seis procedimentos documentados, requeridos pela NBR ISO 9001/2000 e compreender o processo de implementação de um sistema de gestão da qualidade, segundo o modelo da NBR ISO 9001/2000. O curso número 3 se refere às auditorias internas em relação com a gestão da qualidade. O objetivo é a preparação de auditores para realizarem auditorias internas da qualidade e para a avaliação e a melhoria contínua do sistema de gestão da qualidade da empresa.

■ A quarta fase é de “Auto-implementação”. Ela começa logo após a terceira semana de treinamento. Inicialmente, deverá ser definido um macrofluxo do processo produtivo e um plano de ação que contemple todas as atividades necessárias para construção do SGQ. Para isso, a empresa deve contar com as seguintes atividades: consultorias, reuniões de acompanhamento, e auditoria.

PQR

O PQR, que envolve o estado do Rio de Janeiro e funciona em Macaé, visa procurar melhorias nas produções e no atendimento aos clientes das empresas e, de forma muito geral, “ajudar as empresas para não serem surpreendidas com resultados negativos no final do mês...” De fato, este projeto é mais uma contribuição para aumentar e fortalecer a capacitação das empresas locais.

O posto de atendimento, as palestras e a diretoria (que é o próprio presidente da ACIM) estão localizados no prédio da ACIM, antiga e influente entidade local que reúne cerca de 500 empresários, particularmente nos setores de atividades tradicionais (lojistas, pequenas empresas de serviços etc.). As fontes de financiamento deste projeto de apoio são: a Petrobras, o Sebrae, a Semic e a Associação Comercial e Industrial de Macaé. Não houve nenhuma modificação destas fontes, desde o início. O projeto é executado com base em uma organização privada mas sem fins lucrativos.

Os tipos de apoio consistem em cursos de aperfeiçoamento e capacitação, oferta de várias palestras feitas por peritos e profissionais na organização de um concurso, que deve ser “mobilizador”, visando atribuir o Prêmio Qualidade Rio para todas as categorias de tamanho de empresas. O

projeto não envolve nenhuma ajuda financeira ou assistência técnica para as empresas participantes.

CEI

O projeto de capacitação das empresas industriais envolve um conjunto de organismos (Firjan/Sesi/CIRJ/Senai/IEL) e consiste numa série de cursos profissionais. No estado do Rio de Janeiro, o Sistema Firjan é composto por cinco instituições que trabalham de forma integrada. Juntas promovem ações nos níveis político, econômico e social. São instituições prestadoras de serviços às empresas. Podemos caracterizar o conjunto de instituições envolvidas como entidades de economia mista, na divisa das esferas pública e privada.

A organização dos cursos acontece sempre nos prédios amplos e modernos da representação do sistema Firjan/Sesi/Senai, em Macaé. O financiamento das operações vem por meio de contribuição sindical, governo e entidades particulares. A idéia da diretoria local é que, em aproximadamente 10 anos, os projetos sejam auto-sustentáveis. Os tipos de apoio são os seguintes: o Senai promove a capacitação tecnológica das empresas, com projetos de assessoria técnica e tecnológica e de formação profissional, qualificação e especialização de trabalhadores em todos os níveis. O Sesi desenvolve ações para a promoção da saúde, educação, esporte, lazer e cultura direcionadas aos trabalhadores e às comunidades. O IEL apóia a pesquisa e desenvolve projetos de incentivo ao empreendedorismo.

CFP

O projeto de capacitação de fornecedores do setor de petróleo e gás é operacionalizado pelo balcão do Sebrae em Macaé. A parceria envolve, além desta instituição, a Petrobras, a ACIM e a prefeitura de Macaé por intermédio da Semic. O projeto é de iniciativa do setor privado mas não tem fins lucrativos.

Ele visa aumentar a capacitação dos fornecedores na cadeia do petróleo e gás, aproximando a qualificação das PMEs das exigências técnicas elevadas das grandes empresas e outras contratantes. Esse projeto abrange todos os municípios que produzem e refinam o petróleo e o curso pretende tornar os micro e pequenos empresários competitivos com a qualidade e tecnologia, para fornecerem bens e serviços a empresas da área do petróleo. Os treinamentos abrangem as seguintes áreas: qualidade total, conservação de energia, utilização da informática, normas da série ISO 9000, custos e preço, gestão ambiental. O princípio da organização do projeto é de estar formado por uma grande empresa (empresa âncora) e pelo menos 16 fornecedores. O custo da empresa âncora é variável de acordo com a negociação.

Os projetos de apoio na opinião dos empresários

A seguir serão apresentados os dados obtidos por meio das entrevistas, realizadas por meio de um questionário aplicado junto aos empresários, sobre o grau de conhecimento e informações acerca dos PA e as suas expectativas em relação a eles. Assim, teremos à disposição os julgamentos feitos pelo outro lado, quer dizer, pelos beneficiários ou clientes dos PA. Em um total de 150 dirigentes entrevistados 64% têm informações sobre os PA, pelo menos ouviram falar da existência destes projetos e órgãos.

Como já foi dito, o pesquisador não poupou esforços para obter das agências e representações locais desses PA algumas listas de empresas beneficiárias dos apoios. Apesar disso, só alguns nomes de estabelecimentos apoiados puderam ser conhecidos. Esse é um resultado decorrente tanto da fraca organização de vários escritórios de projetos, da rotatividade bastante importante do pessoal que tem um conhecimento parcial, periódico, dos eventos passados e presentes, quanto de um comportamento sigiloso dos interlocutores que consideram estas informações como confidenciais enquanto a preocupação do pesquisador se limita a saber o nome das empresas que participaram. Acontece também, para explicar esta situação constrangedora, o temor de certos agentes de PA de que a pesquisa tenha como efeito uma avaliação direta e técnica do trabalho e da tarefa do pessoal e acabe por ameaçar os seus postos.

Já vimos que só 10% da amostra de Macaé são empresas apoiadas, resultado bastante fraco em função dos PA numerosos atuando no Município. Na verdade, fora das palestras, muitas vezes oferecidas aos empresários e que são bastante procuradas por eles, cada vez menos dirigentes participam de um projeto de apoio. Os fatores explicativos são vários incluindo, por exemplo, o custo da contribuição empresarial, a participação do pessoal que participa dos treinamentos exteriores gerando afastamento provisório e, por conseqüência, baixa na produção dos ateliês, escritórios e lojas, a ausência de consciência dos donos sobre a necessidade de melhorar a capacitação e a qualificação deles e dos empregados – além, entretanto, do reconhecimento geral e retórico de uma boa formação ser indispensável na melhoria da produtividade e a inovação ser um fator fundamental da competitividade das empresas, até mesmo entre as pequenas e médias.

Das 15 empresas beneficiárias de apoio, nove (60%) tomaram a iniciativa do processo e só cinco identificaram os PA como a origem do relacionamento. Isso parece ser o resultado bastante lógico do funcionamento dos PA que contam, como já explicitado, com a própria fama para esperar e atender os clientes potenciais, sem fazer esforços específicos de divulgação, fora dos anúncios gerais feitos pela imprensa. Não existe uma prospecção particular das empresas que poderiam ser integrantes de

módulos de 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 da ajuda não cobrada às empresas.

As contrapartidas do apoio são constituídas, em sete casos sobre 15, do pagamento total do custo do treinamento e da assistência, sendo que nos outros casos os dirigentes não souberam precisar o conteúdo das contrapartidas. Das 15 empresas apoiadas oito dirigentes acham que os projetos de apoio se preocuparam com os resultados dos apoios na evolução da empresa.

Além desses apoios, estritamente definidos, o conjunto da amostra foi questionada sobre as participações eventuais de alguns programas de ajuda, principalmente pontual e individualmente organizada, às empresas. Entre os 150 dirigentes que responderam 13% indicaram uma participação em projetos do Sesi/Senai, 9% nos do Sebrae, 4% no BNDES e 3% no BB, sendo estes dois últimos, tipos de recursos estritamente financeiros com juros bastante favoráveis. Praticamente nenhum dos demais 10 projetos apresentados aos empresários foram citados, incluindo os projetos dos governos estadual e municipal.

Os dados obtidos neste domínio parecem melhorar a situação do relacionamento entre as PME e o quadro geral das instituições e dos projetos que facilitam a vida das empresas pois são cerca de 30% delas que parecem ser beneficiárias. Contudo, este resultado é um pouco “lisonjeiro” e enganoso. Na verdade, como 8% das empresas acumulam entre 2 e 4 apoios, são somente 24% do total da amostra que participaram pelo menos de um projeto. Esta ordem de grandeza, levando em conta a definição bem mais ampla destes projetos do que a seleção dos PA, se aproxima assim da frequência observada nesta última área. Parece confirmada a relativa ausência ou escassa importância dos apoios obtidos pelas PME, sejam dos PA sejam dos outros projetos pontuais.

Tratando-se de estimar os efeitos eventuais dos apoios sobre alguns indicadores de evolução das empresas – sem a pesquisa poder verificar a existência real desta relação aqui somente suposta – as principais correlações encontradas (todavia, sempre inferiores à 50%) pelos empresários são relativas ao controle de qualidade (47%), ao aumento do volume de produção ou de faturamento (47%); são áreas nas quais as respostas positivas são mais numerosas do que aquelas negativas. Nas outras áreas os efeitos são considerados, na maioria dos casos, como sem importância: capacitação, melhorias de produto ou de processo, equipamento, matéria-prima e fornecedores, emprego, relações com as administrações, conhecimento da tributação, informações sobre o mercado, financiamento, comercialização,

cooperação interfirmas. As opiniões sobre a gestão são igualmente divididas ao meio, entre positivas e negativas.

Na totalidade constatamos que os empresários reconhecem poucos méritos dos PA sobre a evolução dos estabelecimentos e dos negócios. É difícil afastar estes julgamentos bastante medíocres (evidentemente subjetivos mas que têm efeitos práticos sobre as empresas e os dirigentes) da fraca frequência dos apoios encontrados nas entrevistas. Apesar da cooperação interfirmas ser pouco corrente, é provável que as informações se espalhem na classe empresarial sobre este tipo de assunto e essas parecem acrescentar as dúvidas – talvez até a desconfiança – observada neste tecido profissional em relação às ajudas externas. Este resultado é confirmado na medida em que 12 dos 15 dirigentes apoiados acharam que os efeitos obtidos não correspondem às suas expectativas iniciais. Podemos avançar que a distância entre as PMEs e o âmbito dos PA poderia ser reduzida. Existe, assim, um claro espaço para isso.

Os projetos e as empresas

Compara-se as características das unidades apoiadas e das unidades não-apoiadas num conjunto de duas séries de dados: as primeiras que mostram um retrato estático dos estabelecimentos e dos seus dirigentes, as segundas que apresentam indicadores de evolução.

Uma precisão metodológica parece ser necessária. Por causa da diferença quantitativa importante entre dois subconjuntos de empresas, apoiadas *versus* não-apoiadas, será mais cauteloso e bastante suficiente raciocinar em termo de tendências mais do que em termos de dados numéricos detalhados. Além disso, deve ficar claro que não se trata de afirmar que as diferenças eventuais de características entre as empresas apoiadas e não-apoiadas estariam explícita e sistematicamente sendo utilizadas como critério das operações de “recrutamento” dos PA. Provavelmente, trata-se de um resultado em grande parte não-intencional dos esforços de atração e de seleção das empresas, parte esta que pode ser entendida racionalmente, por exemplo, pela preocupação dos PA de fechar os negócios e acertar os contratos de apoio com empresários sérios e estabelecimentos bem formalizados. A comparação das características estruturais entre as empresas apoiadas e não-apoiadas apresentam os seguintes resultados.

Do ponto de vista dos indicadores de tamanho, as empresas apoiadas pertencem nitidamente à categoria de tamanho superior. Seja no faturamento (+ 30 pontos percentuais para as maiores empresas), no número de empregados (+ 10 e 11 pontos nas faixas superiores), no regime tributário (mais no lucro real), seja a respeito da qualidade das instalações (mais sólidas e confortáveis) ou ainda em termos das condições de ocupação do

local profissional (mais no regime de propriedade própria): os resultados mostram, permanentemente, a vantagem obtida pelas empresas de tamanho maior.

No que se refere às condições da atividade, constatamos em primeiro lugar a tendência dos PA privilegiarem as empresas industriais, de serviços para indústrias e da cadeia do petróleo, e, simetricamente, abandonar tendencialmente as empresas de comércio e de serviços principalmente às pessoas que nós caracterizamos anteriormente como estabelecimentos mais “tradicionais”. Em termos de posição na cadeia produtiva, as extremas (início e fim) são mais favorecidas. Os PA parecem ter mais consideração com as empresas mais antigas e aquelas que foram instaladas primeiro no sítio de Macaé. Talvez estas características sejam, implicitamente, o resultado da procura de garantias e de seriedade pelos PA em contrapartida das ajudas.

Quanto às características do empresariado a faixa de dirigentes mais ativa (21/39 anos) parece ser privilegiada enquanto as faixas extremas são tendencialmente menosprezadas. Em termos de escolaridade, aparece muito claramente a vantagem em favor dos dirigentes com mais anos de escolaridade.

Do ponto de vista dos indicadores refletindo a dinâmica das empresas e mostrando tanto o comportamento dos empresários quanto o desempenho dos estabelecimentos, podemos formular as principais seguintes tendências.

Na evolução do faturamento as empresas apoiadas não enfrentaram um período de declínio desde 1999, e são elas que têm uma trajetória crescente em termos de número de empregados, claramente diferenciada das empresas não-apoiadas.

Em média, entre as oito áreas relacionadas para investimento, as empresas apoiadas investiram claramente mais do que as outras em sete áreas. São elas, também, que possuem funções especializadas explicitando uma diferença considerável com as outras empresas. Do mesmo modo, os estabelecimentos beneficiários de apoios usam mais computadores, *internet*, instrumentos de gestão empresarial e processos de gestão de qualidade. Notamos que, ao contrário das outras empresas, todas aquelas apoiadas realizam esforços de treinamento. Um traço particular delas é de declarar uma necessidade maior na formação técnica do pessoal.

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 das oportunidades oferecidas pelas infra-estruturas regionais e pelos serviços de apoio técnico. Elas participam mais frequentemente dos órgãos profissionais.

Tratando-se das perspectivas dos negócios a única diferença entre as duas camadas de empresas é que as apoiadas não afastam uma hipótese de declínio. Esta cautela pode ser entendida facilmente na medida em que as empresas do setor do petróleo, bem representadas nessa amostra, enfrentam mais do que outras a instabilidade. Este fato já foi sinalizado.

Para concluir podemos fazer dois comentários. O primeiro: todas estas características que favorecem às empresas de maior tamanho e aos empresários com educação mais sólida e também às atividades industriais no sentido amplo e enfim às empresas que parecem mais abertas, mais estruturadas e mais dinâmicas não deveriam ser recebidas e analisadas de maneira separada. Na verdade, as variáveis se fortalecem de uma forma recíproca pois, elas são parcialmente ligadas umas às outras. É o caso, por exemplo, dos dados de tamanho e de qualidade das instalações, também da relação entre o setor industrial privilegiado e o tamanho das empresas dedicadas às pessoas, dos marcos de dinâmica e de maior estruturação das empresas etc. Isso significa que a compreensão destes resultados deve ser menos na decomposição individual de cada dado, do que na formação de um “pacote” estatístico, que permite obter uma espécie de “retrato falado” do meio empresarial tendencialmente favorecido pelos PA.

A segunda observação 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 analisado já nas outras pesquisas (Fauré e Labazée, 2003). A parte mais qualitativa das entrevistas aos empresários, as conversas livres e abertas com eles e também o estudo minucioso dos dados temporais sugerem um roteiro bastante diferente do que a transmissão imediata dos efeitos positivos dos apoios sobre o desempenho dos estabelecimentos. Aparece assim que as unidades econômicas mais “armadas”, mais estruturadas, mais abertas, mais ativas, envolvidas numa trajetória crescente tendem a se aproximar, ao mesmo tempo, dos PA e, por efeito circular, estes PA tendem a selecionar, mais facilmente, estas unidades mais dinâmicas. Então, chegamos a uma interpretação para entender a situação que relativiza a atuação dos PA – sem afastá-los – e que está em coerência com as opiniões bastante críticas dos empresários sobre os efeitos dos apoios na evolução dos negócios e dos estabelecimentos.

Julgamento geral sobre os PA

Podemos agora tentar resumir as principais lições do estudo da organização e do funcionamento dos projetos de apoio às empresas. Lembramos

que Macaé apresenta uma densidade impressionante de projetos, diversificados, dedicados tanto às empresas quanto aos empregados e às pessoas que buscam trabalho. Além disso estes projetos, oferecidos por entidades de *status* variados, propõem diferentes tipos de ajuda para vários tipos de público. Isso é aparentemente um trunfo para a economia local. Também constatamos a atividade densa das estruturas – balcões, agências, escritórios, representações, associações, sindicatos etc. – fornecedoras de projetos, não só àquelas selecionadas na pesquisa de campo mas também as demais rapidamente visitadas e que estão atuando no Município. Isso é evidentemente ligado ao crescimento espetacular da economia da cidade e ao aumento das necessidades de ajustar as competências dos dirigentes e da mão-de-obra às exigências dos setores de atividades modernas. Mas o estudo mais detalhado de alguns PA com base em um guia sistemático de entrevistas, mostra uma realidade um pouco menos positiva. Vamos propor a seguir, uma lista dos problemas de desempenho e das limitações na eficácia dos projetos de apoio. Naturalmente, a variedade de tipos e de naturezas de apoios incita à cautela. Mas, as atividades de apoio mais simples e que geram menos dificuldades, tais como as séries de palestras ou de cursos, não são necessariamente aquelas que importam mais no desenvolvimento do conhecimento nas empresas.

A característica dos projetos ao serem concebidos de maneira bastante geral e ampla, sendo válidos para o País ou para suas grandes regiões e “locais” só na aplicação, na execução parece ser a fonte de alguns defeitos ou pelo menos de algumas dificuldades. É por isso, provavelmente, que a participação do empresariado na definição dos projetos é muito fraca, até mesmo ausente, pois é quase impossível modificar o esquema inicial para eles, ou ainda que a relação com a problemática de desenvolvimento local é tênue, com exceção da área do petróleo, bastante específica e na qual a forte influência da Petrobras e a sua capacidade de conceber e orientar os projetos faz com que estes tipos de PA levem em conta as preocupações da cadeia envolvida localmente.

O pessoal dos PA é pouco informado sobre as condições e circunstâncias de elaboração e de lançamento dos projetos. Isso está na origem de um desperdício de conhecimento que prejudica o acúmulo e a continuidade – a capitalização – de competência a respeito da execução das operações. A grande rotatividade dos colaboradores de PA, confirmada na ocasião das investigações de campo, contribui para esta perda. Outro fator tem um efeito semelhante, quer dizer, o fenômeno de terceirização de vários projetos de apoio nas ações de assistência, ensino e treinamento realizados por entidades externas ou pelo menos por um conjunto de consultores. A consequência é a fraca transmissão de informações sobre o funcionamento

do dia a dia das atividades entre eles e os colaboradores “fixos” nos balcões e nos escritórios das agências.

Acontece que os objetivos dos PA são gerais demais, misturando vários temas e dimensões do desenvolvimento empresarial ou abrangendo finalidades que ultrapassam as possibilidades de um só projeto, por exemplo, integrando pretensões de favorecer a cidadania, o desenvolvimento da região etc. As conseqüências são de duas ordens. Primeiro, a execução do projeto pode tornar-se bastante confusa. Segundo, é quase impossível, nestas condições, tentar qualquer avaliação criteriosa do PA.

A respeito do problema da avaliação dos PA, os empecilhos não faltam. Constatamos, em primeiro lugar, a tendência recorrente mas na maior parte das vezes inconsciente de confundir os resultados de atividades das estruturas de apoio com os efeitos dos apoios. No primeiro caso só é levada em conta a atuação interna do órgão, enquanto, no segundo caso, são as conseqüências sobre o desempenho e a evolução das empresas, e, também, as modificações eventuais do comportamento do empresariado beneficiário de apoio que deveriam ser tomados em consideração. Assim, muitas vezes, são apresentados como marcos dos efeitos sobre o meio empresarial, indicadores de atividades dos PA tais como o número de participantes ou beneficiários, os valores engajados nos projetos, o número de certificados distribuídos ou de certificações atingidas pelos integrantes dos projetos etc. São muito raros o estabelecimento de marcos para o acompanhamento das empresas e pelos PA. Depois do encerramento dos cursos e treinamentos, praticamente não existe nenhum meio e nenhuma preocupação em verificar a evolução das empresas apoiadas. Na verdade não podemos separar esta constatação de uma outra: muitas vezes o pessoal é numericamente insuficiente nas agências encarregadas de administrar localmente os PA ou, no mesmo sentido, os meios para visitar as empresas, antes e depois dos projetos, estão ausentes de forma dramática na maioria dos casos.

No sítio de Macaé uma peculiaridade no que se refere ao assunto avaliação é justamente o crescimento importante da economia local, que sugere alguns indicadores de bom desempenho nitidamente enganosos. Em razão da dinâmica do Município e do aumento da demanda de aperfeiçoamento em relação ao trabalho, os responsáveis dos balcões locais e coordenadores de projetos de apoio se mostram bastante satisfeitos pelos “resultados” alcançados e não são incentivados a fazer esforços particulares para prospectar, atrair e ampliar o número de candidatos potenciais ou ajustar mais os projetos às expectativas dos setores e do empresariado. Entretanto, quando nós comparamos a multidão das necessidades de formação e das demandas com o tamanho das turmas nos projetos com cursos e/ou treinamentos – fora das

simples e abertas palestras bem mais procuradas pelos dirigentes de empresas – devemos constatar o escasso público interessado e participando realmente. O exemplo emblemático pode ser o do PA de capacitação dos fornecedores da cadeia do petróleo: apesar do projeto demorar muito antes do seu lançamento real em Macaé (mais ou menos dois anos), dos 40 beneficiários esperados por turma só 14 se inscreveram e antes do final dois desistiram. Nos poucos casos nos quais uma avaliação interna é dita existir, trata-se somente de um questionário muito curto para saber as reações espontâneas dos beneficiários.

Certos projetos aparecem interligados uns aos outros, mas isso não passa por uma política racional de coordenação dos projetos de apoio. Em Macaé, os projetos PQR, CFP e ISO se superpõem parcialmente, como já foi visto. Mas estes cruzamentos não são totalmente claros e nem organizados com antecedência e tornam bastante difícil a definição do papel de cada órgão em sua responsabilidade de melhorar a capacitação e as qualificações dos beneficiários. Também se torna complicada a eventualidade de se tentar uma avaliação dos efeitos sobre as empresas.

É justo precisar que o público empresarial, apesar das suas palavras e das suas expectativas, não se mostra sempre interessado, mobilizado e preocupado de integrar um projeto de apoio. Já explicitamos anteriormente alguns fatores explicativos deste comportamento. Nestas condições o trabalho de prospecção dos responsáveis e animadores locais dos PA não é fácil. Deste ponto de vista devemos justamente estabelecer uma diferença entre os apoios mais técnicos, tais como os cursos e treinamentos oferecidos pelo Senai, que envolve uma evidente motivação dos profissionais participantes das outras atividades mais “leves” de apoio, como as palestras sobre assuntos mais ou menos gerais, que clamam apenas um interesse pontual ou bastante superficial dos integrantes.

O quadro institucional macaense e o desenvolvimento local¹⁵

Nós vimos que Macaé se destacou, no cenário municipal fluminense, por uma taxa de crescimento muito elevada. Esta expansão espetacular, permitida pelo desempenho da cadeia petrolífera em torno da Petrobras fez com que de uma cidade tradicionalmente pacata e isolada, sobrevivendo a partir da agropecuária, da pesca e do comércio local, Macaé tenha se tornado, muito rapidamente, uma cidade industrial.

É oportuno, neste momento da análise, relembrar as evoluções e as modificações da área do petróleo a fim de esclarecer os principais fatores e melhorar o entendimento das mudanças macaenses observadas em vários domínios do Município, além das atividades produtivas locais. Na verdade

vários fenômenos aconteceram mais ou menos num mesmo período, ou seja, a segunda metade dos anos de 1990. Primeiro devemos lembrar as profundas transformações introduzidas no quadro da regulamentação das atividades petrolíferas. São pelo menos quatro modificações importantes trazidas pela nova lei do petróleo, em agosto de 1997, que nos interessa aqui: a) a flexibilização do monopólio da Petrobras;¹⁶ b) o aumento da alíquota de cálculo dos *royalties* de 5% para 10% do valor da produção; c) a substituição do preço de referência, passando do preço fixo de refinarias – no âmbito de uma política de intervenção governamental e de subsídios públicos – para o valor da cotação do petróleo no mercado internacional, decisão caracterizando a era de inspiração neoliberal; d) a criação, junto a manutenção dos *royalties*, da participação especial beneficiando os lugares mais produtivos de petróleo. A segunda série de mudanças é ligada à evolução técnica, econômica e financeira: e) observamos o aumento gradativo da produção até meado dos anos de 1990 e caracterizado por uma aceleração a partir dos anos de 1996/1997, conforme a tabela a seguir; f) o crescimento correlacionado do processo de terceirização da cadeia; g) o fim do regime de câmbio fixo caracterizado pela paridade Dólar/Real em janeiro de 1999 com a valorização da moeda americana, na qual é calculado o valor da produção do petróleo, em relação ao Real alcançando rapidamente US\$1 por R\$3; h) e o aumento do preço do petróleo.

Tabela 8: Evolução da produção de petróleo e gás na Bacia de Campos

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Petróleo (mil barris)	153.082	161.184	170.619	196.833	218.016	261.954	308.892	358.751	380.466	438.292
índice	100	105	111	129	142	171	202	234	249	286
Gás (milh. m ³)	284.197	289.331	316.461	357.692	387.635	454.431	552.826	572.103	596.833	688.634
índice	100	102	111	126	136	160	195	201	210	242

Fonte: ANP, *Anuários Estatísticos*

Estas duas séries de evoluções, acontecimentos e decisões mudaram profundamente o quadro regulatório da atividade petrolífera e, além disso, geraram conseqüências convergentes muito importantes sobre a situação de Macaé em todos os setores, que nos interessem, principalmente a partir dos anos de 1996-1997. Dentro delas se destacam com evidência: a) a chegada de novas empresas na área da prospecção e depois da exploração do ouro negro, muitas vezes em parceria com a Petrobras; b) a multiplicação dos fornecedores e estabelecimentos subcontratados da estatal e destas novas empresas de “primeira linha”, sobretudo no meio de PMEs; c) o crescimento espetacular do emprego formal no Município – atingindo, em

2001, 201% do emprego do ano de 1991 enquanto a população, apesar de um saldo migratório muito elevado, cresceu de 40% no mesmo período – o que não significa o desenvolvimento do emprego local; d) o aumento repentino e notável da arrecadação municipal, em termos de orçamento corrente e, principalmente, em termo de *royalties* do petróleo.

É por tudo isso que os últimos anos de 1990 são essenciais a fim de bem compreender as mudanças locais e, entre outros, a atuação do quadro institucional municipal.

Sem poder detalhar todos os dados recolhidos nas pesquisas de campo, na exploração sistemática dos jornais locais desde 1995, nas entrevistas complementares e sem poder tomar em consideração todos os fatos e eventos que acompanharam, do lado das instituições, dos serviços e dos poderes públicos macaenses a evolução econômica local, nós pretendemos dar uma idéia da maneira como as esferas administrativa e política municipais se colocaram e expuseram as facilidades ou, ao contrário, os empecilhos que estas esferas mostraram em relação aos desafios econômicos locais e às oportunidades, como às necessidades do desenvolvimento empresarial. Este objetivo, bastante sintético, será perseguido por uma série de informações as mais relevantes na visão do pesquisador.

No período contemporâneo – ou seja, mais ou menos a partir de 1997 – que nos interessa aqui porque corresponde à abertura da cadeia do petróleo, à chegada de empresas em Macaé, ao aumento considerável dos recursos financeiros e ao crescimento de todas as atividades locais, é evidente que muitas coisas foram feitas na cidade, muitas transformações e adaptações foram implementadas no quadro municipal para elevar a qualidade da vida e facilitar as atividades econômicas. Na área de educação, cultura e saúde, por exemplo, uma série de progressos, indicados numa seção anterior, foi realizada. Apesar destes pontos positivos resta muito para fazer e os resultados alcançados podem sempre ser discutidos relativamente às necessidades e aos meios disponíveis cada vez mais crescentes.

A administração municipal e os assuntos econômicos locais

No início da seqüência caracterizada por uma aceleração do crescimento condizente com a abertura da exploração do petróleo e o aumento da terceirização desta cadeia, existiam no Município muitos atrasos, muitas “dívidas” mostrando explicitamente a não preparação da cidade para a chegada de numerosas empresas e volumosos empregos. Assim, em 1997, na ocasião de uma das raras visitas de um governador ao local os pontos seguintes, dentre outros, foram apontados como extremamente negativos ou ausentes devido a uma expansão menos intensa, mas, já bem desordenada desde a instalação da Petrobras nos anos de 1970: ligações de

entrada e saída da cidade, sistema de esgotamento sanitário, galeria de água pluvial, déficit habitacional de 15 mil unidades, favelização de bairros, planejamento urbano, saúde, transporte e terminal rodoviário, educação, duplicação da estrada ligando as regiões serranas do Município, asfaltamento de outras, abastecimento de água, duplicação do sistema de captação de água, dragagem dos canais etc. (Jornal *O Debate*, 29.6.1997).

Os constrangimentos no início da administração contemporânea

As heranças complicadas na esfera dos poderes públicos fizeram, de tal modo, que os primeiros anos deste período fossem voltados para “arrumar a casa” e resolver importantes questões que impediam a tomada de medidas mais positivas e ofensivas na área estritamente econômica.

O mandato da prefeitura e a legislatura da Câmara de 1997-2000¹⁷ foram altamente perturbados pelos eventos ligados à gestão anterior tanto da administração do Executivo quanto da administração do Legislativo. Sem dúvida nenhuma, isso pesou muito sobre as preocupações públicas e aumentou o atraso na área dos problemas da sociedade e da economia locais.¹⁸

A gestão da Prefeitura, no período de 1993-1996, foi bastante caótica deixando muitos problemas para o futuro. Denúncias, comissões de inquérito, paralisação dos servidores municipais por falta de pagamento de salário, código de obras e construção provocando controvérsias e reviravoltas, manifestações de alunos por deficiências no ensino, conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo, decisões arbitrárias do líder local como o fechamento do Centro de Cultura, demissões repentinas de servidores, vendas de bens patrimoniais da Prefeitura em leilão como sucata, medidas do prefeito revogadas ou desconhecidas pela justiça etc. foram alguns dos eventos e fatos negativos que marcaram esta gestão. A tal ponto que o partido do então prefeito (PDT) renunciou em apoiar a sua nova candidatura à Prefeitura.

A nova administração proveniente das eleições de outubro de 1996 teve de lidar com as dificuldades legadas pela gestão anterior cujas últimas contas foram rejeitadas pela Câmara municipal no início de 1997. O novo prefeito teve de convocar a seção regional da OAB e o TCE para apurar irregularidades. A dívida deixada pelo responsável anterior alcançava R\$ 5,5 milhões além de máquinas e equipamentos sucateados, o nível de inadimplência no domínio do IPTU atingia 50% como exemplo de uma administração inadequada, e o novo prefeito convocou a Câmara para decretar emergência visando tirar o Município do caos. Para resumir: a situação no início do mandato de 1997-2000 era de abandono, repleto de problemas.

E mais: os 803 concursados municipais de 1992 foram afastados pelo prefeito da gestão de 1993-1996 e foram reintegrados por uma decisão do Tribunal de Justiça do Rio alguns anos adiante, causando novas dificuldades. Com efeito, o novo prefeito empossado no início de 1993 tinha cancelado o concurso de recrutamento do ano anterior e o primeiro ato da sua administração foi afastar os concursados que estavam em estágio probatório. Ele promoveu um novo concurso em 1994. Seguiu uma “verdadeira salada de inconstitucionalidade” (imprensa local). Na administração seguinte (1997-2000) a situação era totalmente confusa: o novo prefeito não podia nomear os concursados de 1994 enquanto o concurso de 1992 estivesse sob júdice. Ele foi obrigado a contratar servidores temporários o que gerou ainda mais problemas.

A cooperativa Coopemmae foi fundada em 1997 na iniciativa do prefeito recém eleito com objetivo de evitar que os prestadores de serviços à prefeitura demitidos com a volta dos concursados perdessem tudo. A prefeitura, ao mesmo tempo em que recrutou novos funcionários conforme a legislação, decidiu terceirizar alguns serviços a Coopemmae. O que provocou e continua a provocar um conflito entre a prefeitura e a oposição na Câmara que reclama da ilegalidade do processo – a cooperativa funciona fora da CLT que exige o pagamento de 13º salário e carteira assinada entre outros motivos de queixa.

Mais tarde outros problemas de gestão vieram do conflito entre os dirigentes da prefeitura e da Câmara municipal no início dos novos mandatos. Reeleito por unanimidade dos votos, o antigo presidente da Câmara não atendeu às demandas da prefeitura visando informações sobre a utilização da dotação orçamentária pela Câmara (dezembro de 2000). Candidato à prefeitura, o presidente não se elegeu e conseqüentemente perdeu a vaga na Câmara. Antes de sair o presidente tinha assinado medidas financeiras muito favoráveis aos vereadores para a legislatura de 2001-2004, em contradição com as novas exigências da LRF que determina limites de subsídios dos membros do legislativo. Estas medidas foram chamadas localmente de “trem da alegria” composto de subsídios, verba de representação para congressos, verbas de gabinete de cada vereador etc.

E mais: a Câmara empregava cerca de 350 funcionários dos quais, segundo uma avaliação, somente uma minoria trabalhava realmente. Isso explica o então alto nível de despesas municipais na área do legislativo que constituía uma espécie de recorde nacional. A partir daí houve um novo contencioso extremamente complicado ainda não totalmente resolvido e que constrangeu e perturbou o gerenciamento municipal. Uma parte dos funcionários fora demitida e os vereadores tinham em seguida de reduzir os seus subsídios de marajás obtidos com o presidente anterior.

A falta de preparação municipal para acompanhar a evolução da exploração do petróleo

Antes dos anos de 1997-1998 Macaé foi apresentada justamente como uma cidade cuja vida do dia-a-dia dependia de uma única empresa (Bandoli Vargas, 1997). O monopólio exercido pela Petrobras tinha moldado de maneira específica as relações entre o espaço urbano, as atividades ligadas ao petróleo e o aparelho institucional municipal. Estas interações foram modificadas com a quebra ou pelo menos com a flexibilização do monopólio, com a chegada de empresas atuando ou contribuindo no segmento da exploração do petróleo após as licitações dos blocos *offshore*, enfim com a instalação de vários estabelecimentos, subcontratantes e fornecedores de bens e serviços para a Petrobras e as grandes empresas no quadro de um processo de terceirização sempre crescente nesta cadeia.

Conforme já apresentado (Fauré, 2004), até este período os problemas e os efeitos da atividade petroleira – instalações operacionais, infra-estruturas, emprego, formação profissional, transporte, saúde, lazer etc. – eram só os da empresa estatal ou o negócio das famílias dos empregados – habitações, procura de estabelecimentos escolares, etc. Poderíamos dizer que a empresa pública era uma empresa “total” na medida que cabia a ela lidar com muitos aspectos das questões articuladas diretamente ou indiretamente às atividades do petróleo. Deste ponto de vista a atuação e o desempenho da estatal eram autônomos, constituindo uma espécie de enclave, ilhada no meio do Município.¹⁹ Assim, durante longo tempo a administração e os poderes locais não agiram para preparar o futuro da cidade, mas limitaram as medidas tomadas só no atendimento, atrasado, à algumas necessidades.

O período contemporâneo e as mudanças do paradigma das atividades do petróleo colocaram de maneira muito diferente a relação entre as autoridades locais e a questão do petróleo e de seus efeitos dentro da cidade e foram modificados os termos da problemática da inserção destas atividades e dos estabelecimentos dentro do tecido municipal. Foi assim bastante recente a tomada de consciência dos poderes públicos macaenses diante da importância do petróleo e dos envolvimento, positivos e negativos, sobre a governança da cidade. Quatro fatos comprovam este atraso: primeiro as empresas mais ou menos ligadas à cadeia do petróleo foram associadas às reflexões sobre o desenvolvimento local só nos últimos anos; segundo o enorme evento internacional *Brasil Offshore* sediado e organizado principalmente na Escola técnica federal Cefet em Macaé pela primeira vez em 2001 envolveu inicialmente, do lado municipal, só a antiga Associação do Comércio e da Indústria de Macaé (ACIM), pouco ligada às questões do petróleo e a prefeitura considerou no começo os aspectos turísticos

desta feira; mais tarde a prefeitura estava totalmente comprometida com o evento e às suas oportunidades econômicas;²⁰ terceiro a Semic, pouco ativa nos anos anteriores, desempenhando-se em uma linha “conservadora”, apoiando as atividades tradicionais, foi deixada quase dois anos sem a nomeação de um responsável e a re-animação da Semic aconteceu só a partir do final do ano 2001; o quarto exemplo, enfim, é constituído pela rebelião das empresas do setor do petróleo diante da longa inércia das autoridades em relação às condições de acolhimento e de desempenho dos novos estabelecimentos; assim ao fim de 1997 dezoito empresas *offshore* enfrentando sérios problemas se mobilizaram em algumas reuniões para reivindicar ao prefeito. Na declaração oficial dos dirigentes “rebeldes” era indicado que “as empresas desejam saber se existe um projeto de estruturação que venha garantir ordenação e funcionalidade nas atividades nele desenvolvidas. Ou seja um Plano Diretor que englobe diretrizes quanto à realização de projetos de infra-estruturas que de fato “acompanhem a grande movimentação”. O argumento da classe empresarial era que Macaé não é sede somente da Petrobras, mas também de todas outras empresas que já começam a se instalar (*O Debate*, 25.10.1997).

Atrasos acumulados e novos problemas

Num outro texto (Fauré, 2003) mostramos que o crescimento econômico recente mas espetacular de Macaé e os recursos novos gerados tiveram um efeito duplo: favorecer que alguns problemas fossem resolvidos e, ao mesmo tempo, criar novas necessidades na agenda das autoridades públicas locais. Nos limitaremos a re-lembrar alguns dos atrasos acumulados e novos desafios macaenses que são consensuais na cidade, apesar de divergências políticas ou partidárias. Dentro da “dívida” herdada do passado e não totalmente resolvida podemos mencionar:

- a fraqueza das atividades fora da cadeia do petróleo e o declínio de alguns setores tradicionais locais (agropecuária, fruticultura, fabricação de alimentos, confecção, serviços de conserto (entre outros mecânica) etc.;
- as infra-estruturas carentes – vias, habitação, saneamento básico entre outras – e, apesar das medidas tomadas neste setor, a enorme dificuldade de acompanhar o crescimento das demandas;
- serviços coletivos e/ou públicos inadequados: transportes, educação, qualificação profissional, saúde etc.;
- uma administração ainda onerosa – cujo funcionamento do dia-a-dia reduz a capacidade de investimento – mal organizada e mal capacitada para bem atender às necessidades tanto das empresas quanto da população.

Estes três últimos itens, com certeza, não são alheios à atividade econômica. Eles são vinculados a ela na medida em que eles referem-se às condições e ao quadro destas atividades: os bens públicos e as externalidades positivas sinalizados pelos itens podem constituir os indispensáveis elementos ambientais favoráveis ao crescimento empresarial e à expansão do emprego e da renda.

No meio dos novos problemas criados pela expansão das atividades petrolíferas e já detalhados anteriormente (Fauré, 2003) se destacam os assuntos seguintes:

- As questões ambientais e ecológicas: o crescimento demográfico e a multiplicação das empresas industriais aumentaram significativamente a pressão sobre o meio ambiente e o seu equilíbrio, instável e frágil, e já se encontra ameaçado.
- O abastecimento de água, nitidamente insuficiente em função da evolução populacional e das necessidades crescentes das empresas. Vários bairros enfrentam regularmente cortes de água.
- As migrações: um fluxo de imigrantes se deslocou espontaneamente para Macaé, sem nenhum laço profissional ou contratual com as empresas da cadeia petrolífera. Esta população está na origem de múltiplos problemas para o Poder Público local: inserção habitacional, convivência social, inserção econômica, graves problemas educacionais e de formação técnica numa camada populacional muito pobre e carente.
- Na área de habitação: o crescimento econômico provoca efeitos sobre o setor imobiliário local. Observamos o alto nível dos preços praticados neste setor em Macaé, ultrapassando aqueles da capital do Estado.
- A inflação local. Evidentemente este fenômeno não aparece nos dados e nas estatísticas oficiais, mas é visível não apenas nos preços do setor imobiliário, mas também nos preços de toda uma série de bens e serviços. Uma tal evolução é crucial na medida em que ela atinge o equilíbrio social do meio local e traz riscos de uma fragmentação social. Esta inflação local é vinculada às remunerações muito elevadas no Município. Para dar um exemplo: no Município, 43% dos 31.281 empregados do setor formal recenseados pelo Ministério naquele ano recebiam cinco ou mais salários mínimos, enquanto esta mesma proporção é de 13% para Nova Friburgo, 12% para Campos e 16% para Itaguaí; a combinação das remunerações médias elevadas no setor formal com a notável inflação local faz com que as dificuldades de sobrevivência ameacem até mesmo os trabalhadores que não ganham salários suficientes apesar de pertencer a este setor “moderno”.
- A defasagem na qualificação da mão-de-obra local: os dados da RAIS (1999) simbolizam perfeitamente a lacuna entre a realidade e a

necessidade de formação. Em Macaé, 48% dos empregados do setor formal da economia têm apenas como nível máximo de educação formal o 1º grau de escolarização (incluindo os analfabetos), 40% têm no máximo o 2º grau e apenas 12% têm uma formação superior ou superior incompleta. Mas existem ainda fortes disparidades entre os empregados segundo os setores de atividade. Por exemplo, enquanto apenas 30% dos empregados da cadeia petrolífera têm apenas o 1º grau, nas empresas da indústria de transformação este nível atinge 63% – mais do que o dobro. Esta diferença mostra que as exigências em termos de educação e de conhecimento técnico na cadeia petrolífera são maiores. Mas também nos mostra que o nível de capacitação nos outros setores deverá ser bastante melhorado para assegurar, localmente, os *inputs* econômicos e técnicos indispensáveis não apenas ao bom funcionamento das empresas petrolíferas, mas também ao pleno aproveitamento de seus efeitos sobre a estrutura econômica de Macaé. Nos mostra também a enorme necessidade de formação e adaptação, de atualização e modernização de competências impostas pelo crescimento da cadeia petrolífera no Município.²¹

Parece importante e justo indicar aqui que até o ano de 1995, inclusive, as atividades de petróleo realizadas a partir do município de Macaé não tinham nenhum efeito financeiro direto sobre a municipalidade e seus recursos orçamentários. Foi somente no ano 1996 que alguns valores, muito modestos, chegaram na “caixa” da prefeitura devido aos repasses do petróleo. Assim podemos melhor compreender uma parte das dificuldades e as desordens financeiras enfrentadas até lá pelas autoridades e detalhadas anteriormente, correspondentes ao mandato de prefeito no período de 1993-1996. Da mesma maneira foi somente com o crescimento enorme dos *royalties* e da participação especial do petróleo, a partir do ano 2000, que muitas obras e muitas iniciativas de desenvolvimento local foram tomadas pela prefeitura o que corresponde ao segundo mandato em seguida do líder local. Isso mostra que os problemas e a não resolução deles ultrapassam os mandatos e são explicados em parte pelas restrições de recursos, afetando durante longo tempo o Município cujas necessidades cresceram em função direta do dinamismo da cadeia do petróleo.

Os projetos municipais e os desafios econômicos locais

Seja do lado da prefeitura seja do lado das agências de apoio às empresas, os projetos de ação no início da segunda metade dos anos 1990 estavam muito longe das preocupações verdadeiramente econômicas. Assim os projetos considerados então como importantes eram: “a eletrificação do assentamento rural Emburo”, “a arborização da Linha Verde”, “o Projeto casas

populares do bairro Malvinas” sob iniciativa da prefeitura; “os projetos Cidade mais bonita”, “o Guia de Atrativos na Serra”, “o Centro Municipal de Turismo Ecológico”, “a Capacitação Rural”, “o Apoio ao Desenvolvimento da Atividade Pesqueira” do Sebrae. Em seguida aconteceu uma virada bastante expressiva que podemos resumir em quatro linhas principais. Ao final tentaremos avaliar os esforços reais de modernização da Administração Pública local e de adaptação aos novos imperativos.

Tabela 9: Evolução dos recursos públicos do Município de Macaé (R\$ 1.000)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Orçamento	25.938	46.732	50.989	54.290	64.199	58.016	95.443	145.186	95.192
Recursos do petróleo	0	0	122	130	3.200	37.200	84.800	114.900	181.100
Total	25.938	46.732	51.111	54.420	67.399	95.216	180.243	260.086	276.292

Fontes: ANP, CIDE e TCE.

Nota: existem algumas variações entre diferentes fontes.

A reorganização espacial da administração

Esta reorganização espacial do aparelho público local se apoiou sobre o projeto chamado “Macaé Cidadão”. O projeto Macaé Cidadão – implementado com a ajuda do IBGE e que sucedeu no fim do ano 2001 ao projeto “Conhecer Macaé” de 1997 – teve como objetivo elaborar diagnósticos e indicadores estatísticos que pudessem subsidiar o Poder Público municipal na promoção de ações políticas de planejamento e desenvolvimento visando a melhoria da qualidade de vida da população. Se tratava de uma pesquisa domiciliar, todos os cidadãos adultos foram ouvidos. Na ocasião foi feita uma avaliação por eles da administração municipal.

A reorganização constituiu em dividir o território em nove setores e alocar em cada um dos setores um conjunto de serviços administrativos “descentralizados” (posto de saúde, agência do correio, escola etc.). Este remanejamento, ainda em andamento, melhorou bastante a vida da população e a aproximação da administração municipal. A descentralização devia permitir a participação da população apontando suas reivindicações que deviam mapear os investimentos da Prefeitura através das demandas de educação, saúde, esporte, cultura, saneamento, transporte etc.

Existem ao lado da administração e da Câmara municipais um conjunto de conselhos municipais (emprego, criança, direitos das mulheres etc.), conforme a legislação nacional. Estes conselhos, formados de representantes dos poderes públicos locais e da sociedade civil macaense funcionam como órgãos de informação e de expressão das demandas.

Foi decidido também o monitoramento do Município por satélite a fim de visualizar áreas de expansão urbana e ocupação do território municipal (com ajuda do INPE). Tratou-se informar o plano diretor da cidade e atender às exigências da Constituição e da lei federal instituindo o estatuto da cidade (lei de outubro de 2001). Mas a atualização deste plano diretor lançado em 1991, em Macaé, está atrasada, como em muitos municípios brasileiros, apesar das numerosas transformações do quadro urbano local.

A implementação de um Plano estratégico

A prefeitura adotou em setembro de 1997 um Planejamento chamado estratégico para direcionar a sua administração. Este instrumento de gestão é composto de um plano de objetivos e metas e de um sistema de avaliação. Além disso foram organizados vários cursos de aperfeiçoamentos das competências dos servidores (informática, direito, contabilidade etc.).

Mais tarde a prefeitura elaborou um Plano de Desenvolvimento local chamado Integrado e Sustentável para o período de 2000-2003 (Prefeitura de Macaé, 2000). Os objetivos desse Plano mostram as dimensões institucionais já apresentadas acima: melhoria do padrão de vida da população através da implantação de projetos, projetos e atividades; modernização do sistema de gestão municipal para fazer do Município o promotor dos processos de desenvolvimento; enfim, no domínio econômico, ampliação das oportunidades de investimentos produtivos e promoção dos produtos locais.²² O plano foi lançado no mês de maio de 2000 com a participação de 200 representantes de instituições locais e dirigentes de empresas instaladas no Município. O documento faz uma análise da situação municipal, define as tendências e determina as perspectivas de atuação. Após o lançamento do Projeto Macaé 2000 foi decidida a criação de uma Agência de desenvolvimento de Macaé para implementar a parceria administração pública e iniciativa privada (processo de organização das empresas já instaladas, encaminhamento de projetos de melhoria de infra-estrutura logística etc.).

Vários projetos e medidas foram implementados no âmbito deste plano. Entre outros podemos mencionar: iniciativas para conseguir do governo federal um posto aduaneiro para atender às necessidades das empresas do setor do petróleo que importam quase 90% dos bens para a exploração; a reforma e a ampliação do aeroporto de Macaé e a confirmação de seu estatuto internacional; a modernização do porto do mar, Macaé tendo uma importante atividade pesqueira cada vez impulsionada pela demanda crescente; o apoio aos projetos privados de investimento na área do turismo de negócio pelo fato de Macaé acolher regularmente 13 mil pessoas não macaenses e dos estabelecimentos locais serem pequenos e antigos; outros projetos e

ações foram a construção de usinas termoeletricas, de um hospital, de um campus universitário etc.

O lançamento de um conjunto de projetos relacionados com a economia local

Estes projetos foram definidos não só na área social, mas também na área econômica e em vários casos em parceria com outras instituições. Dentro de um censo não completo de projetos em andamento no momento das pesquisas de campo (2002-2003) em relação às atividades econômicas, ao emprego e a qualificação aparecem principalmente os listados a seguir:

Principais projetos em andamento no período 2002-2003 em Macaé

Projeto estufa: oferta de mudas, gratuitamente, aos interessados em cultivar pequenas hortas.

Banco de sêmem: melhorar a qualidade genética do rebanho bovino para maior produção de leite no município.

Estação experimental de criação de mexilhões: mostrar que a criação em cativeiro é viável sem agredir o meio ambiente.

Apoio aos pescadores artesanais: prestar serviço (cadastramento, troca de óleo sem poluição, atender em necessidades do pescador etc.).

Escola de pescadores de Macaé.

Patrulha mecanizada: máquinas (tratores etc.) ao serviço gratuito dos produtores.

Apoio à agricultura familiar: ajuda para diversificação dos produtos: a) cana-de-açúcar, aipim, derivados de leite, banana passa; b) feira de agroindústria familiar.

Inclusão social: facilitar o acesso à internet para todos.

Escola de qualificação para o trabalho: oferta de cursos profissionalizantes de pequena duração.

Empresa-Escola: aproximar os alunos das empresas para formação profissional.

Sem fronteiras: preparar jovens para o mercado de trabalho.

Centro de qualificação profissional: realização de cursos de capacitação profissional (artesanato, serviços às pessoas etc.).

Cursos de capacitação (*marketing*, microinformática, administração de RH etc.).

Cursos superiores de ciências contábeis e administração (convênio com a UFF).

Fonte: Elaboração Própria

Uma parte importante dos projetos implementados desde 2000 é inspirada pela preocupação de diversificar a economia local. As medidas e decisões neste sentido envolveram três eixos principais (ver para maiores detalhes Fauré, 2003)

A reativação da SEMIC

Até outubro de 2001 a Semic funcionou pouco, com projetos muito modestos (por exemplo criação de um frigorífico matadouro municipal), visando favorecer isenção de imposto (ILP, ISS, IPTU) para as indústrias não poluentes e utilizando matérias primas macaenses, apoiando tais atividades como feirinhas agroindustriais familiares etc. A proposta mais significativa na área da economia foi a de criar um distrito industrial (limitando-se a prefeitura a ceder um terreno para as empresas). Finalmente, deste período podemos concluir que a Semic atuava ignorando os desafios expostos pelo crescimento da cadeia do petróleo e dos problemas ligados a ela. Na verdade ela funcionou num paradigma de desenvolvimento do passado, visando por exemplo à expansão das atividades tradicionais desvinculadas das atividades novas no Município.

A aproximação da Prefeitura com o presidente da Firjan permitiu obter um apoio técnico e logístico ao fim de revitalizar esta secretaria (dezembro de 2000). No ano 2001 a Semic não foi contemplada por um secretário. Só em outubro de 2001 um novo responsável da Semic foi nomeado e com ele assessores e funcionários especializados.

A partir da posse do novo secretário (dezembro de 2001) muitas iniciativas foram tomadas pela Semic em relação às questões econômicas do Município e mais adequadas às realidades empresariais novas e aos desafios atuais. Uma das primeiras decisões foi a criação de um Comitê Macaé – incluindo, em seguida, a instalação da Câmara do setor de petróleo – para discutir fatores relacionados ao setor do petróleo e levantar os problemas sinalizados pelas entidades, empresas, instituições que fazem parte do “sistema econômico do Município” – enfim chamado pertinentemente pelas autoridades públicas. Assim se revelou pela primeira vez uma visão “globalizada” da plataforma econômica local e as preocupações de atender as demandas dos empresários e melhorar o quadro de atuação coletiva.

Ao longo dos anos de 2002 e de 2003 as iniciativas, as medidas e os projetos seguintes – entre outros – foram decididos, lançados e implementados. Limitaremos nos em resumir sob forma de lista:

- Projeto “desburocratização” para facilitar a instalação de microempresas; se trata de tornar mais ágil e descomplicado o processo de legalização das pequenas empresas. Também a prefeitura pretende fazer de Macaé “a cidade do emprego a partir de 2003” ou seja, aumentar o índice de empregabilidade de Macaé. Neste sentido foi organizada uma parceria entre a prefeitura local, o IBAM, o Instituto Hélio Beltrão e o balcão do Sebrae.
- Outro projeto é apoiar estudantes universitários macaenses que moram em outros municípios para cursar a faculdade, oferecendo

uma bolsa de auxílio financeiro para que os estudantes prestem serviços às empresas macaenses. Segundo as autoridades as razões do projeto são que “hoje muitos jovens vão para o Rio estudar e não voltam mais. É uma grande massa de mão-de-obra qualificada que perde o Município”.

- Uma iniciativa complementar da Semic foi de intermediar estágios para universitários que residem em Macaé. Neste fim o CIEE, órgão estadual, foi convidado a se instalar no Município.

- O Projeto “sem fronteiras” tem objetivo de propiciar aos adolescentes carentes do Município a oportunidade de trabalhar nas empresas – o sistema é uma combinação de aprendizagem e de bolsa.

- Foi criada e instalada uma escola para o setor pesqueiro tendo em vista a consolidação e a modernização das atividades referidas no Município.

- Dentro das medidas tomadas mais especificamente para o setor industrial se destacam: a aproximação da Administração Pública com as empresas, recebendo pedidos e sugestões. Um exemplo de resultado foi o asfaltamento e a iluminação do Novo Cavaleiro – onde se instalaram muitas empresas “modernas” – agilizado a pedido dos empresários; mensalmente reuniões são organizadas com empresas de Cabiúnas, Novo Cavaleiro e Imboassica (setor do petróleo); o apoio à qualificação da mão de obra especializada foi realizado pelo meio da criação dos Centros de treinamentos para empresas *offshore*; a aproximação renovada com a Firjan que deveria desenvolver fábricas de transformação (alimentos, móveis, calçados, bebidas, roupas, equipamentos eletrônicos etc.).

- O Promae permitiu a instalação de uma Sala do empreendedor e a preparação da criação de um Banco do empreendedor. A criação da Sala do empreendedor se propõe a orientar e a informar o investidor que deseja instalar uma empresa, de qualquer tamanho na cidade. Até esta criação a prefeitura não tinha mecanismo algum de acolhimento e informação apesar da chegada de muitas empresas no município. Assim estas criações ou instalações aconteciam de maneira individual e desordenada.

- Pela iniciativa da Semic “nova” foi criada também a Câmara de desenvolvimento local que reúne as instituições atuando no Município (Sebrae, Firjan e seu sistema de agências, ACIM, Petrobras, EMHUSA, MacaéTur, Coopfurnas, Cefet, IMMT, Funamac), no sentido de coordenar mais os projetos e as decisões de todas. A Câmara de desenvolvimento reúne-se regularmente. Uma das seções importantes pretendeu orientar o empresário sobre locais de instalação em função de projetos da prefeitura no período de 2002 a 2004.

- Depois de uma visita da Semic na incubadora da Coppe/UFRJ foi decidida a instalação no município de uma incubadora tecnológica de Cooperativas populares em parceria com a ONG Viva Rio. A prefeitura colocou a disposição um terreno na Ajuda, bairro até lá desfavorecido com pessoas de baixa renda. A primeira cooperativa lançada foi a de costureiras. Estão funcionando agora sete cooperativas de artesanato e de pequenas prestações de serviços às pessoas.

O Projeto Rede Petro foi implementado recentemente – com apoio do Sebrae, da Coppe/UFRJ, da Firjan e da Petrobras – seguindo o exemplo do que foi realizado no Rio Grande do Sul (1999) juntando os fornecedores de bens e serviços de base tecnológica para setor petróleo e gás na Bacia de Campos. O objetivo é “oferecer apoio às empresas de pequeno, médio e grande portes da região para se articularem e aumentarem sua competitividade nos mercados nacional e internacional envolvendo fornecedores, órgãos públicos, instituições de ensino e tecnologia”.

Avanços e limites da Administração Pública diante os desafios econômicos locais

Antes de propor uma rápida avaliação da atuação do aparelho público local em relação com a economia parece importante destacar ou relembrar algumas restrições impostas no desempenho das instituições locais. Três séries de fatos, entre outros, limitaram, objetivamente, a ação do Poder Público macaense e da administração local. Nós não podemos esconder ou reduzir estes fatores que serão só sinalizados, pois foram já abordados com muitos detalhes num outro documento (Fauré, 2005). Primeiro as mudanças profundas e amplas do empresariado local fizeram de tal modo que as autoridades precisassem trabalhar com outros meios, outros tipos de empresários e de estabelecimentos: o tecido das empresas tradicionais perdeu importância econômica e, assim, potência política – no sentido de influenciar as decisões públicas – novos atores representantes das camadas empresariais recém-chegadas ou instaladas apareceram e uma dificuldade de comunicação foi, do lado da administração, em dever tratar com operadores econômicos desconhecidos, individuais, pouco ou mal organizados. Outra limitação da ação pública local vem do fato que os parâmetros essenciais da economia do petróleo encontraram-se totalmente fora do controle dos atores locais. O que não facilita as antecipações, o planejamento, as decisões estratégicas, etc. dos poderes públicos e favorece a irregularidade dos recursos esperados. A última dificuldade sobre a qual queremos insistir se refere à especificidade do meio empresarial de Macaé, não só de ponto de vista de novas atividades envolvidas, mas também do tamanho dos estabelecimentos instalados em Macaé: trata-se, mais do que nas outras cidades, de empresas de grande

porte que geram um relacionamento assimétrico com as instituições públicas locais. Estes enfrentem grandes empresas que têm um poder de ação e de negociação muito importante e, a mais, cujas decisões não só se impõem muitas vezes à administração local, mas também que brotam efeitos influenciando o espaço público (infra-estruturas, serviços, meio ambiental etc.). A respeito destas médias e grandes empresas os responsáveis de estabelecimentos educacionais e de formação técnica observam, com razão, o comportamento bastante auto-suficiente, um pouco egocêntrico delas que reclamam muito, participam pouco nas atividades relacionadas à cidadania econômica local – chamada também “responsabilidade social das empresas” na língua politicamente correta – e não fazem esforços especiais para apoiar a formação e a capacitação.

Principalmente após os anos de 2000 e 2001 muitas coisas foram feitas em Macaé, na esfera pública, para resolver as “dívidas” do passado, modernizar o quadro de atuação municipal, melhorar o sítio urbano, atualizar as infra-estruturas,²³ atender as demandas básicas da população, levar em conta a dinâmica específica do petróleo, incorporar as necessidades do tecido empresarial, desenvolver o emprego e a renda locais, preparar os macaenses para entrar no mercado do trabalho, reforçar a saúde, a educação, etc. É indiscutível, de qualquer lado político ou partidário que sejam expressas as opiniões sobre o assunto, que o Município mudou muito no último período estudado neste documento e que vários progressos foram alcançados. O desempenho da Semic, ativa e motivada, representa um indicador da virada observada no meio público em relação com a gestão dos negócios coletivos e o necessário fomento das atividades produtivas modernas.

Entretanto, o problema desta atuação geral das autoridades é saber se todas estas decisões, medidas, iniciativas e projetos de ação estão a altura dos desafios socioeconômicos locais. Podemos raciocinar rapidamente em duas direções para explicitar tal idéia um pouco crítica ou pelo menos que exige uma distância razoável com a evolução observada. Em primeiro lugar, é possível perguntar a amplitude dos projetos implementados nas várias áreas – em termo por exemplo de público-alvo ou de participantes – com o apoio da prefeitura ou implementados diretamente pelas Secretarias municipais. São geralmente ou projetos de pequeno porte por definição técnica ou projetos que não atingiram muitas pessoas. Vimos que, por exemplo, o projeto de certificação ISO 9000 do Sebrae envolveu apenas uma dezena de empresas. Do mesmo modo os projetos “pousadas e hotéis”, “agroindústria”, “capacitação dos instaladores de aquecimentos solar”, “geraleite” se dedicam à poucas pessoas. Outras ações de apoio da Prefeitura às empresas, ao emprego etc. funcionam bem, mas são voltados

à públicos-alvos delimitados, com características particulares e não podem atender à enorme demanda local. Quanto mais abertos como o Projeto Qualidade-Rio, também com a participação da Prefeitura, as operações têm mais eficácia em termos de sensibilização do que em termos de formação e capacitação concretas.

Em segundo lugar podemos questionar a adequação quantitativa das ações e projetos de diversificação da economia local ao tamanho dos desafios reais. É possível considerar que as linhas exploradas na tentativa de diversificação da configuração produtiva de Macaé – agropecuária, pesca, turismo, incubadora de cooperativas etc. – apresentam-se razoavelmente limitadas para fazer concorrência ou compensar o peso da cadeia petrolífera, seja em termos de criação de empregos, seja em termos de criação de rendas. Caso se tratasse de diversificar o tecido local das atividades para completar aquelas da cadeia do petróleo seria um primeiro passo positivo embora. Mas caso se trate de “gerar alternativas à indústria do petróleo” como explicam varias vezes os responsáveis pelo Município (por exemplo Revista *Rumos*, maio 2003, p. 26-33) estas iniciativas seriam insuficientes a partir do momento que nós levamos em conta o nível muito alto de empregos formalizados e de grande competência técnica atualmente fornecidos pela cadeia do petróleo e dos setores conexos.

Apesar dos avanços realizados é possível dizer que os projetos municipais de ação são ainda mais justapostos do que integrados, baseados sobre uma visão não matricial do desenvolvimento e da diversificação da plataforma produtiva local, ao contrário do diagnóstico proposto numa seção anterior. Assim podemos esperar um crescimento empresarial sempre mais ou menos desordenado.

A despeito das iniciativas dos poderes públicos e da reorganização da administração municipal, ficam números e importantes desafios a serem enfrentados e as defasagens a serem observadas: transporte e trânsito urbano, qualificação da mão-de-obra local longe dos perfis esperados nas cadeias mais dinâmicas, favelização de bairros – as estimativas variam de 11% até 20% quanto à população morando em condição muito precária – falta de zonas industriais que geram a saída ou a instalação de empresas nos municípios vizinhos – Rio das Ostras principalmente cuja prefeitura têm uma política muito atrativa para as empresas –, infra-estruturas, abastecimento de água, importante déficit habitacional etc.

Finalmente e para não limitar o julgamento às nossas observações, podemos usar de avaliações externas para reforçar as nossas indicações sobre o funcionamento do quadro municipal em relação à economia local. Essas avaliações, que foram conhecidas pelo pesquisador depois das suas próprias investigações de campo, explicitam julgamentos que vão no mes-

mo sentido. O diagnóstico realizado, em junho de 2002, pelo IBAM num convênio com Sebrae-RJ no âmbito do projeto geral de “Desburocratização para Cidadania e Empresa” (IBAM, 2003) é limitado à visão do desenvolvimento local baseado sobre os pequenos negócios, destacando-se as seguintes conclusões: “a estrutura administrativa em vigor na administração municipal de Macaé está bastante desatualizada, pois não acompanhou o crescimento da cidade”; no processo de regularização e de fiscalização das atividades econômicas há superposições de competências de algumas secretarias municipais o que dificulta o processo; ausência de acompanhamento, pela Secretaria Municipal da Fazenda, dos micro e pequenos negócios; não existe um cadastro central das MPes instaladas no Município; número excessivo de taxas previsto no Código Municipal Tributário: além dos tributos e impostos municipais, estaduais e federais sobre as atividades econômicas existem, da competência municipal sobre a fiscalização das atividades econômicas e/ou emissão de alvarás cerca de 15 taxas; além disso “são definidos 45 preços públicos e/ou de taxas de expediente, cabendo observar que o conceito jurídico de ambos é diferente”. Essas taxas e preços públicos ou tarifas pesam muito sobre as atividades econômicas, principalmente sobre os micro e pequenos negócios.

Os meios de ação e a capacidade financeira e administrativa do Município

Neste domínio, que determina a capacidade de ação de um Município, é preciso reconhecer que os recursos financeiros públicos de Macaé se tornaram muito importantes no último período – seja no conjunto fluminense, seja em comparação com os outros três sítios estudados neste livro – favorecendo a modernização do Município. Mas o crescimento espetacular dos valores obtidos a partir do petróleo não afasta alguns problemas de gestão.

Seja por causa de exploração do petróleo *inshore* ou *offshore* (lavra em terra ou lavra na plataforma continental), os estados da União recebem, conforme a Constituição de 1988 e várias leis anteriores ou posteriores, uma parcela específica do produto financeiro gerado pela extração do ouro negro, fora dos repasses gerais feitos a partir da Federação (transferências). Dentro dos estados beneficiários (Sergipe, Rio Grande do Norte, Espírito Santo etc.) o do Rio de Janeiro concentra cerca de 90% dos dois tipos de recursos específicos previstos: *royalties* e participação especial. No mesmo sentido cerca de 750 municípios são beneficiários de transferências fundadas sobre a exploração do petróleo; destes, aqueles que são confrontantes dos poços explorados no mar – em razão de ser a produção brasileira principalmente extraída *offshore* – recebem valores nitidamente maiores do que os outros municípios. E dentro destas entidades locais favorecidas,

Macaé tem uma colocação financeira muito elevada, pois este Município é a sede das operações da Petrobras frente ao litoral fluminense que produz cerca de 85% do volume brasileiro total.

As tendências dos últimos anos podem ser resumidas em dois pontos: primeiro observamos o aumento regular dos recursos financeiros transferidos às entidades envolvidas da Federação (estados e municípios); segundo a importância recente e crescente do valor da participação especial em relação aos *royalties*, sendo uma espécie de indenização às entidades afetadas, diretamente ou indiretamente, pela exploração do petróleo, a participação especial sendo baseada sobre a existência, em alguns casos localizados, de volume importante de produção ou de poços com grande rentabilidade – o que favorece altamente os municípios ligados à Bacia de Campos. Macaé beneficiou-se e continua a se beneficiar destas tendências e destes dispositivos jurídicos e financeiros. Mais: como a produção na Bacia de Campos não parou de crescer – de 400 mil barris/dia no 1993 para 1.750 mil barris/dia no ano 2002, o volume de recursos recebido pelo Município aumentou consideravelmente.

Notamos a peculiaridade dos critérios jurídicos e dos cálculos que definem a possibilidade de receber os *royalties* e a participação especial na base principalmente geográfica e bem menos em função de indicadores demográficos (população dos municípios referidos) e até mesmo fora das considerações econômicas (estado das necessidades sociais ou de infra-estruturas locais, abordagem em termo de custo/benefício da atuação de empresas da cadeia petrolífera e/ou das operações realizadas nos municípios referidos). O critério populacional é levado em conta no cálculo dos *royalties*, mas somente quanto à determinação da primeira parcela de 5% do valor da produção repassada aos municípios e não quanto à definição da segunda parcela acima de 5%; além disso, esse critério não entra na transferência da participação especial; enfim o coeficiente populacional não é proporcional – 1 nos municípios até 10 mil h até 2 nos municípios acima de 144 mil h (ANP, 2001). A consequência desse arranjo oficial – que poderia, além disso, ser discutido do ponto de vista econômico – é injusto, favorecendo os pequenos sítios beneficiários de *royalties* e faz com que, na região, os municípios que recebem em volume as quantias mais importantes de recursos (Campos e imediatamente depois Macaé) são claramente superados pelos pequenos municípios beneficiários como Carapebus ou Quissamã: em termos por exemplo de *royalties* e participação especial *per capita* estes últimos municípios recebem três vezes mais recursos.

Apesar destas regras oficiais reconhecemos que o município de Macaé beneficia de repasses do petróleo bastante substanciais, aumentando a cada ano conforme os números a seguir incluindo *royalties* e participação especial:

Tabela 10: Recursos do petróleo em relação ao orçamento municipal de Macaé (milhões R\$)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Valor <i>royalties</i> e part. especial	0,122	0,130	3,2	37,2	84,8	114,9	181,1
% orçamento corrente	0,2%	0,2%	5%	64%	89%	79%	190%
% orçamento total	0,2%	0,2%	4,7%	39%	47%	44%	66%

Fontes: ANP, CIDE e TCE

Importa aqui saber em que medida esses recursos que acabam por constituir uma parte muito expressiva dos recursos públicos locais – mais de 300% das receitas tributárias municipais em média entre os anos de 1997 até 2001 – são usados conforme os vários desafios do Município e contribuem para o desenvolvimento local. Existe já uma antiga regulamentação do uso dos *royalties* (e das participações especiais). Mas as regras foram muitas vezes modificadas nos anos de 1980 e de 1990 e geraram controvérsias, incertezas e interpretações diferentes na aplicação local dos recursos do petróleo (as modificações são apresentadas em Pacheco, 2003). O resultado e a situação atuais que provocam um acordo mínimo é que os municípios podem usar destes recursos em várias áreas – por exemplo, naquelas antigamente recomendadas por uma Lei de 1985 em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente, saneamento básico – na condição de ficar dentro do princípio de legalidade. Mas fica claramente proibido usar estes recursos no pagamento da dívida municipal e do pessoal permanente da administração municipal.

De fato são muitas as possibilidades de uso dos *royalties* e se os Tribunais de Contas Estaduais exercem uma fiscalização, não se trata de uma avaliação sobre a oportunidade e *a fortiori* de uma análise econômica e financeira de eficácia, mas apenas de uma verificação de regularidade jurídica no procedimento da aplicação. A ANP reconheceu várias vezes que não têm um dispositivo ainda adequado para controlar o uso dos *royalties* nos 800 municípios beneficiários. Poderíamos conceber que, em razão da importância dos valores repassados de maneira absoluta e em relação aos orçamentos municipais, o uso e o destino destes recursos sejam submetidos aos mesmos procedimentos que os recursos orçamentais correntes, ou seja, abertamente discutidos e estudados nas Câmaras municipais, nos Conselhos municipais e, de forma mais geral, nas reuniões públicas que animem ou deveriam animar a vida cidadã local.

No caso de Macaé uma visita de campo, a exploração da imprensa local, que relata e acompanha as iniciativas do Poder Público local, o exame dos

orçamentos atual e passados e dos projetos da prefeitura mostram claramente que os recursos do petróleo permitiram a transformação e a modernização do Município e, sobretudo da cidade. Esta se tornou a partir de 1998 num canteiro permanente de obras nas vias e nas praças públicas, no campo também: construção de avenidas de ligação entre estradas, dragagem de canais, operação de saneamento, construção de praças, urbanização de várias avenidas, calçamento e pavimentação de vários bairros, construção de uma usina de reciclagem de entulho, edificação de estações de esgoto, construção de um novo hospital municipal, reformas de várias escolas, ampliação do cais pesqueiro, construção de um novo cemitério, reforma da ponte que divide a cidade, construção e equipamento de espaços de esporte e lazer, construção de parques públicos nos bairros, iluminação de ruas, restauração de prédios históricos e da administração municipal, recuperação de muitas ruas, várias obras nas regiões serranas do Município etc.

Nós vimos também, na primeira seção deste capítulo as melhorias alcançadas pelo Município nas áreas da educação, da saúde, da habitação e do urbanismo. É evidente que todas não provieram somente dos recursos públicos locais: algumas dentre elas são devidas às novas empresas que se instalaram na cidade e, sobretudo, ao alto nível de remunerações distribuídas na cadeia do petróleo e nas atividades ligadas ou induzidas por ela. Mas é claro que as iniciativas resumidas aqui concretizam a aplicação dos *royalties* e da participação especial e foram permitidas pela chegada de recursos novos e volumosos do petróleo. Também deve ser certo que muitas das obras realizadas, principalmente no domínio das infra-estruturas, criaram bens públicos e geraram externalidades positivas em prol das atividades econômicas locais.

Entretanto, estes investimentos do Poder Público local enfrentam alguns limites em relação ao desenvolvimento local e são discutidas em termos de oportunidade ou de eficácia por certos segmentos da sociedade local. Nós abordamos no início desta seção uma das principais limitações que afetam mecanicamente quaisquer iniciativas públicas, de qualquer movimento político envolvido, a respeito de Macaé: o atraso já acumulado e que as obras numerosas e novas não podem totalmente anular por causa do crescimento econômico permanente e do aumento das necessidades correlacionadas, da chegada contínua de empresas e dos empregados do setor formal e, por conseqüência, da forte pressão exercida cada mês mais sobre as infra-estruturas e os serviços públicos locais. Neste sentido podemos concluir que se muitas coisas foram feitas, sempre ficam muitas demandas para serem atendidas. A demora entre o surgimento das expectativas ou das necessidades e a mobilização dos meios para enfrentá-las abre

o problema da regulação ao longo do tempo. É tipicamente um dos desafios de Macaé: se a arrecadação municipal aumentou consideravelmente com os recursos ligados ao petróleo, o crescimento notável dos *royalties* e depois da participação especial no orçamento municipal é significativo desde a mudança da legislação que as regula: a partir de 1999, ou seja, quase 20 anos depois a expansão da atividade da cadeia petrolífera em Macaé. Em outros termos, não somente o Município tem de atender às exigências contemporâneas, mas também tem de regularizar ou compensar duas décadas de defasagem entre as necessidades e as disponibilidades de recursos.

Outro limite é a dependência crescente do orçamento municipal a respeito dos recursos do petróleo, a despeito dos esforços realizados na arrecadação dos impostos e tributos de competência local.²⁴ Essa tendência produz pelo menos dois tipos de obstáculos na gestão pública que dificultam o quadro para o desenvolvimento local. Primeiro se trata da irregularidade e da imprevisibilidade da arrecadação dos *royalties* e da participação especial apesar da evolução tendencialmente crescente a cada ano. O volume de recursos depende, com efeito, do nível errático da produção do petróleo ele mesmo dependente do surto de acidentes, de greves dos trabalhadores, das variações do valor do petróleo no mercado mundial que define parcialmente o valor repassado aos municípios etc. Outro problema diretamente ligado é a dificuldade de instituir um planejamento das obras e dos investimentos públicos.

No plano mais factual é possível perguntar a oportunidade do regime de isenção de ISSQN decida pelo Município a partir de janeiro de 2003, entre outras em prol das novas instalações empresariais (o ISS passando a ser no mínimo 2%). Talvez seria mais útil e mais eficaz providenciar o quadro físico de instalação (por exemplo pelo meio de distritos industriais) por quê, de toda maneira, estas empresas são mais ou menos obrigadas a se aproximar de Macaé, do petróleo e de um sítio com crescimento muito favoráveis para outras atividades. Deste ponto de vista Macaé tem uma situação de monopólio territorial natural ou de situação rentista que torna questionáveis os incentivos tributários.

Visões da trajetória econômica local

Conforme os objetivos da pesquisa e a grade temática inserida no plano de estudo, tentaremos responder nesta sub-seção a um conjunto de perguntas seguintes: são as vocações econômicas de Macaé claras e compartilhadas por todos? Será que existem projetos de desenvolvimento ou intenções alternativos consistentes? São as forças sociais locais integradas e/ou mobilizadas nos planos de ação, nas principais medidas que estruturam a evo-

lução econômica municipal? Em poucas palavras estas perguntas podem ajudar a definir o estado da problemática sociopolítica local a respeito das questões do desenvolvimento macaense.

No tratamento deste assunto precisamos indicar uma peculiaridade de Macaé. Um primeiro elemento é em observar a muito fraca integração dos estabelecimentos tradicionais locais na cadeia do petróleo e nas atividades relacionadas. É evidente, como já visto, que todas as lojas, todos os serviços e ateliês macaenses se beneficiam da expansão econômica. Mas muitas poucas empresas anteriormente instaladas na cidade participam diretamente das novas e dinâmicas atividades. Apesar de todo o empresariado aproveitar da prosperidade trazida pela exploração do petróleo, o mundo empresarial assim é formado de categorias, grupos, camadas bastante diferentes entre eles pelas bases produtivas, pelos tipos de orientações profissionais e, por conseqüência, pelos interesses e perspectivas que os animam. Uma visão chamada “moderna”, vinculada às atividades dinâmicas e recentes é oposta a uma visão mais tradicional da economia local fundada sobre a esperança da recuperação de atividades e de modo de gestão antigamente vigentes na cidade.

A convergência dos três processos já mencionados, isto é, o aumento da produção de petróleo, a flexibilização do monopólio da Petrobras e a extensão, nesta cadeia, do recurso à terceirização, fizeram com que grandes mudanças acontecessem no meio empresarial local, o que teve repercussões sobre a representação dos estabelecimentos e o modo de relacionamento entre eles e o complexo institucional municipal. Estas transformações, apresentadas com detalhes *in* Fauré 2004, podem ser resumidas assim. Primeiro observamos um crescimento importante do número de empresas criadas ou instaladas em Macaé. A renovação do tecido de empresas é maior do que o da população, entretanto já elevada. E mais, o cadastro da Secretaria Municipal da Fazenda, atualizado e baseado somente sobre os alvarás, contava com um pouco mais de seis mil declarações de atividades econômicas que correspondem mais ou menos aos autônomos. Além disso muitas atividades são realizadas por um setor informal que cresceu na cidade ao ritmo da economia formal. Segundo, caminhando junto ao crescimento quantitativo, profundas mudanças foram também observadas em relação à natureza das atividades, ao tipo de setores e à forma de empresas. Cresceram ou apareceram muito, desde 1995, empresas de exploração de petróleo, de fabricação de artigo de couro, de viagem, de produtos químicos, de metalurgia, de peças metálicas, de transporte e atividades conexas, de prestações de serviço às empresas, de construção, do setor da saúde, corretores de imóveis etc. Agências de grandes redes de comércio se instalaram como muitas lojas de produtos e serviços para clientes com

alto poder aquisitivo (produtos de beleza, de lazer, de esporte, produtos de luxo, academias, agências de viagem etc.). O peso relativo do comércio varejista tradicional, que constituía a longo tempo o coração da economia urbana, diminui por conseqüência como os serviços mais antigos. Terceiro, como já dito, as empresas do setor petrolífero se multiplicaram e, segundo estimativas convergentes da Petrobras e do Sesi/Senai de Macaé, elas são cerca de 400 atuando agora, parcialmente ou totalmente dentro do Município – muito além daquelas cadastradas pelo RAIS. Apesar de todas as empresas locais de todos os setores terem se beneficiado da dinâmica, direta ou indireta, da cadeia do petróleo, algumas atividades perderam a importância, explicando o desaparecimento de certas lojas tradicionais e velhos ateliês enquanto outras atividades ganharam espaço e os donos de empresas “modernas” ou recentemente instaladas não julgaram ter uma justa e eficaz representação nas associações de classe tradicionais de Macaé. Estas tiveram de levar em conta o surgimento de um novo tipo de estabelecimentos e de dirigentes, criando, por exemplo, um segmento específico nos órgãos diretores e a influência social e política local delas enfrentou a concorrência de novas associações profissionais mais representativas do novo meio empresarial, das suas necessidades e de seus interesses. As “relações de força” entre entidades econômicas foram assim bastante modificadas em Macaé e isso se refletiu no quadro municipal; as autoridades políticas e a Administração Pública locais tiveram de lidar com dirigentes novos, pouco conhecidos localmente, com problemas inéditos etc., o que introduziu incerteza na condução das relações da prefeitura com o conjunto de empresas e o ambiente econômico municipal e pode explicar certas dificuldades ou atrasos em termo de atendimento.

Além disso, já observamos que a oferta de serviço de apoio às empresas para melhorá-las e aproximá-las das normas técnicas e organizacionais contemporâneas é trazida por uma quantidade impressionante de órgãos, agências e instituições atuando no Município. Mas, como já notado anteriormente, todos estes projetos não são coordenados – o que poderia caber à administração municipal – muitas vezes são concorrentes entre eles em vez de ser complementar e, sobretudo, poucos são baseados sobre visões amplas, “totais” ou “globais” dos problemas e das oportunidades econômicas locais, o que não favorece a formação de um conjunto de vocações produtivas da cidade.

As entrevistas junto à 50 pessoas de vários meios e classes de Macaé explicitam claramente dois tipos de visões a respeito do destino econômico da cidade. Uma parte dos entrevistados estão satisfeitos com a vocação petroleira de Macaé e, geralmente, limitam as ambições do sítio ao mundo do petróleo e à sua expansão e, além disso, majoritariamente julgam posi-

tivamente a ação dos Poderes Públicos. Outra parte, mais crítica sobre a situação e a evolução, espera a consolidação de outras atividades. É importante indicar que estas duas visões diferentes – não são verdadeiramente opostas na medida que até mesmo as pessoas mais críticas são realistas em levar em conta a presença forte e positiva da cadeia do petróleo – provêm de camadas sociais elas mesmas muito diferentes: a que é ligada, diretamente ou indiretamente nas atividades novas da cidade ou à administração municipal; a que é totalmente ausente destas atividades e desta instituição, por exemplo, pelo fato de nenhuma pessoa das famílias dos entrevistados ter emprego ou remuneração envolvidos ou procedentes do petróleo e das atividades induzidas ou da Administração Pública local. Assim são confirmados um fato e um princípio sociológicos bem conhecidos, segundo os quais são os meios de existência que influenciam as maneiras de conceber o mundo e de expressar pretensões, projeções e projetos de ação.

As entrevistas realizadas na classe política e partidária local vêm confirmando as duas tendências bastante polarizadas encontradas na opinião dos cidadãos comuns: de um lado constatamos uma associação de pensamentos e impressões favoráveis tanto na linha de expansão do petróleo quanto na linha de apoio ao poder municipal; de outro lado o receio de Macaé ser em demasia “petrodependente” caminha junto às críticas a respeito da gestão do prefeito e da maioria atual da Câmara municipal. É bem difícil identificar o fator estruturante destas atitudes que funcionam como um conjunto associando tanto nos assuntos econômicos quanto nos assuntos referentes os poderes públicos locais. Serão as diferentes visões econômicas que geram as divergências políticas ou o contrário? Além disso todos os integrantes, representantes e/ou líderes partidários considerem que o petróleo trouxe progressos na cidade e mudanças positivas. Todos também sabem dos problemas que caminham juntos a esta trajetória. Enquanto os mais “críticos” fazem questão de pontuar os atrasos e a má preparação ou organização da administração local, os mais otimistas frisam sobre a atuação dos poderes públicos locais para acompanhar o crescimento da configuração produtiva e da cidade e para recuperar das heranças negativas.²⁵ Só a ausência de um plano diretor e a falta de um parque industrial constituem um consenso superando as divisões políticas. Podemos levar em consideração, em função dos objetivos nossos, dois fatos que parecem importantes. O primeiro é que até mesmo dentro das pessoas satisfeitas com a evolução local poucas delas são capazes de citar outras possíveis atividades de diversificação ou de complementação da base produtiva macaense fora do turismo, da pesca e da agricultura que nós julgaremos anteriormente bastante limitados a respeito dos desafios econômicos locais. O segundo é que representantes da oposição aos poderes instalados se queixam da ausência de participação ou pelos

menos de concentração nos projetos de ação da prefeitura. A resposta oficial é que os oponentes fazem uma oposição de tipo sistemático proibindo o diálogo.

Para resumir, na área especificamente econômica é possível constatar que tanto nas forças “de situação” quanto nas forças de “oposição” são poucas as vocações de diversificação expressadas, muitos poucos são os domínios de investimento público possível mencionados pelos macaenses. Assim tudo parece funcionar como se o dominante petróleo impedia visões mais amplas ou alternativas para desenhar o futuro do Município.²⁶

O Poder Público local e os outros poderes

A respeito das relações intergovernamentais observamos a existência de muitos conflitos e brigas entre a prefeitura e os órgãos estaduais que têm competências nas algumas áreas de interesse importante e urgente para o Município (Feema, Serla principalmente). Estes órgãos são acusados, recorrentemente, pelas autoridades locais, de atrasar muitos projetos do Município nas infra-estruturas, nas instalações das empresas, etc. mesmo que os financiamentos públicos estejam mobilizados e os investimentos privados estejam prontos para aplicações imediatas. Os conflitos são complexos, pois têm uma dimensão técnica ou econômica – por exemplo, as estruturas estaduais devem atender a todas as cidades fluminenses e não somente a aquelas que crescem muito – e têm também um significado político-partidário na medida que o poder estadual e o poder municipal se referem às forças, tradições, redes e formações partidárias bem diferentes até mesmo opostas.

Quanto à coordenação intermunicipal para o desenvolvimento local ela parece ainda muito modesta. No entanto nem os problemas colocados como sendo do Município, nem as soluções sugeridas podem se limitar ao estreito perímetro de Macaé. Uma parte dos problemas ou desafios produzidos ou simplesmente revelados pelo crescimento municipal está ligada à situação dos outros municípios. As ações em prol do desenvolvimento, neste sentido, requerem um arsenal institucional reforçado e ampliado do ponto de vista geográfico. É o caso, por exemplo, das migrações espontâneas em direção à Macaé, alimentadas principalmente por situações mais difíceis das populações dos municípios vizinhos. E o caso, também, da proteção do meio ambiental e dos investimentos públicos que poderiam ser previstos no quadro da microrregião para racionalizar as despesas e os usos dos equipamentos e das infra-estruturas e abaixar os custos. A articulação entre os poderes públicos locais se torna cada vez mais como necessidade. Neste sentido é verdade que algumas iniciativas que engajam o município de Macaé em movimentos, organizações e projetos de ação intermunicipais já foram tomadas. É o caso do grupamento dos municípios

produtores de petróleo (consórcio chamado Ompetro). É um primeiro passo positivo para intercambiar idéias, experiências, e iniciar possivelmente ações de planejamento regional (gerenciamento racional do território, compartilhamento ou distribuição das infra-estruturas etc.). Mas três anos após a criação deste órgão e na base de varias reuniões dos prefeitos temos de observar que as resoluções e decisões são mais políticas e pouco concretas no sentido esperado. Um segundo exemplo é o das operações de reabilitação do meio ambiente que associa vários municípios (assoreamento do canal etc.). Uma concentração regional foi lançada para formar um conjunto institucional intermunicipal ao fim de racionalizar o uso do Rio Macaé. Ao final o balanço das ações é ainda fraco.

Esta concentração e colaboração intermunicipal, esta visão geograficamente ampliada do desenvolvimento local aparecem doravante indispensáveis se considerarmos a evolução recente dos dados econômicos. Sabemos, através de trabalhos especializados do CIDE (2000), que três processos que afetam o lugar ocupado bem como a função de Macaé no espaço fluminense está em curso. As principais conclusões deste estudo são:

- No quadro estadual a aparição de um bloco dinâmico composto por municípios vizinhos à Macaé (Rio das Ostras, Cabo Frio e Casimiro de Abreu).
- Perda da influência de Campos de Goytacazes que, até os últimos anos, estava em posição de centro regional.
- Macaé pode se tornar um pólo sub-regional ou regional, considerando o potencial de desempenho do Município a partir da importância dos investimentos.

Assim a questão do desenvolvimento macaense não pode ser abordada apenas dentro dos limites administrativos e territoriais do Município, mas sob a base de sua influência em um espaço geográfico muito mais amplo. Este alargamento espacial não é, entretanto, fácil de realizar. A demarcação administrativa das diversas regiões, das administrações públicas e das agências técnicas representa antes o resultado de seus modos de ação do que a realidade do terreno e das relações sociais e econômicas entre os diversos municípios.²⁷ 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.

Notas

1. O autor agradece ao colega Edmar L. F. de Almeida, professor do IE/UFRJ, pelas suas observações proveitosas.

2. Encontra-se em Hasenclever e Fauré, 2003 um panorama macroeconômico do Brasil e do balanço dos anos 1990 marcados pela adoção de políticas de inspiração neoliberal.

3. Trata-se, com efeito, mais de uma flexibilização do que de um verdadeiro fim do monopólio: certas atividades demoradamente exercidas exclusivamente pela empresa pública e, sobretudo, a abertura do setor à concorrência dizem respeito à fase inicial de exploração, a fase de extração e de produção, abertas também, ainda não permitiram a estréia das empresas privadas vitoriosas das rodadas de licitações dos blocos *offshore*.

4. A pesquisa da exploração das jazidas em alto-mar exigiram inovações e uma especialização técnica que representam para o Brasil alguns recordes mundiais, na frente das empresas japonesas e americanas, pelo domínio das instalações de extração mais e mais profundas, atualmente situadas a 2 quilômetros abaixo do nível do mar.

5. Com é necessário sublinhar, efeitos contraprodutivos à medida que as declarações triunfalistas das autoridades locais e as avaliações elogiosas que elas divulgam geram também um movimento de atração de populações em busca de emprego e renda que a economia local, apesar de forte e próspera, não pode oferecer.

6. Por razões técnicas relativas à qualidade do petróleo extraído no local e das necessidades específicas da indústria aeronáutica, o Brasil exporta uma parte de sua produção – para refino – e importa produtos e derivados petrolíferos.

7. A “internacionalização” de Macaé acompanhando o crescimento da produção de petróleo, não detalhada nesta seção, é analisada em Fauré (no prelo).

8. Dentro das fontes de receitas fiscais baseadas sobre as atividades econômicas locais, os municípios recebem, por transferências do Estado, 25% do ICMS e 100% do ISSQN recolhidos no sítio.

9. Outras fontes indicam que os trabalhadores terceirizados chegaram a cerca de 100.000. As diferenças dependem da definição e dos critérios usados na identificação da terceirização.

10. Este ponto que se refere a constituição incipiente de um *cluster* especializado, acrescentado das observações sobre o fraco conteúdo de compras nacionais na cadeia do petróleo, legitimam as políticas públicas e sobretudo municipais visando o aumento da participação local nas atividades ligadas ao petróleo. Esta orientação para intensificar o aproveitamento local, chamada de “internalização do desempenho da cadeia do petróleo” foi apresentada in Fauré e Hasenclever, org., 2003, pp. 90 e seguintes e não será descrita nestes desenvolvimentos. Ver também Pellegrin e Araújo (2004)

11. Sobre a definição externa de parâmetros para a regulação da economia petrolífera macaense ver Fauré (2005)

12. As referências econômicas destas empresas selecionadas em relação às classificações CNAE do IBGE e da RAIS e também a tabela detalhada comparando a amostra com o censo dos estabelecimentos pela RAIS estão no Relatório final da pesquisa, Hasenclever e Fauré, orgs., 2004, p. 155 e segs.

13. Os resultados detalhados são apresentados nas 17 grandes tabelas do Relatório final (Hasenclever e Fauré, orgs., 2004, vol. II Anexo). As entrevistas dos empresários foram realizadas com a ajuda de Monique Rubim e Vinicius N. Bueno, então mestrandos respectivamente da Coppead e da Coppe, ambas da UFRJ.

14. O autor contou, na pesquisa de campo e na elaboração de uma primeira versão do texto, com a colaboração de Monique Rubim.

15. O autor agradece a Monique Rubim, que ajudou em várias entrevistas e ao colega professor Luiz Carvalho Braga, diretor do Cefet – Unidade Macaé que permitiu beneficiar de uma leitura crítica da primeira versão deste texto. O autor é, entretanto, totalmente responsável pelos fatos mencionados e pelas interpretações propostas no documento.

16. Na verdade se trata, em 1997, da regulamentação desta flexibilização já decidida por meio da emenda Constitucional ocorrida em 1995.

17. Os últimos mandatos de prefeito de Macaé foram os seguintes: Silvio Lopes Teixeira (1.3.89/31.12.92), Carlos Emir Mussi (1.1.93/31.12.96), Silvio Lopes Teixeira (1.1.97/31.12.2000), Silvio Lopes Teixeira (1.1.2001/31.12.2004).

18. É bom precisar aqui que todas as informações a seguir foram recolhidas a partir da exploração da imprensa local e estadual e confirmadas nas entrevistas abertas; elas não tem objetivo de emitir julgamento de valor e tomar posição em favor ou em detrimento de políticos ou partidos envolvidos, mas somente de analisar a situação municipal neste período muito importante no qual aconteceu a modificação do quadro da exploração do petróleo que foi de alto interesse para a cidade estudada e para o funcionamento dos poderes públicos e da economia local.

19. É bom lembrar que, nestas condições, a Petrobras tomou muitas iniciativas para ajudar ou subsidiar o poder municipal (projetos para juventude e a criança, programas ambientais, apoios aos esportes, financiamentos de obras de modernização ou de reforma depois de catástrofes naturais – enchentes etc.).

20. A primeira feira Macaé *Offshore* aconteceu em junho de 2001 com 240 expositores, 628 marcas, 23 países presentes, 22 mil visitantes. A segunda feira Macaé *Offshore* aconteceu em junho de 2003 com 470 expositores, 33 países presentes e 34 mil visitantes. Foi um motivo para a construção de um Centro municipal de convenções, um dos maiores do estado fluminense.

21. Esse hiato entre a necessidade de altos níveis de formação e as realidades atuais aparecem muito claramente na análise feita pela ONIP quanto à identificação dos perfis profissionais de 18 dos 46 mil empregos gerados pelo setor petrolífero no período de 2001-2005: 44% são de nível superior, 48% de nível médio e

apenas 8% no nível fundamental (ONIP, 2001); ou seja, uma pirâmide de qualificação inversa àquela atualmente existente no mercado de trabalho de Macaé.

22. O plano, composto de um conjunto de programas e projetos de ações em vários setores, é monitorado pela Secretaria Municipal de Planejamento que se tornou a Empresa Municipal de Habitação, Urbanização, Saneamento e Água (EMHUSA). A execução do Plano mobiliza os serviços municipais setoriais e várias fontes de financiamento e agências técnicas de apoio federais e estaduais (SEDU, CEF, BB, Sebrae etc.).

23. Entre outras obras é bom indicar aquelas realizadas no interior serrano do Município fazendo com que as aldeias e vilarejos distantes do centro urbano sejam beneficiários de infra-estruturas numerosas e modernas (ponto de saúde, escola fundamental, área coberta de desporto e lazer etc.) pouco freqüentes nas regiões isoladas dos municípios fluminenses.

24. Notamos um real esforço de arrecadação: a Fazenda municipal lançou controles, censos, atualização dos cadastros, um convênio foi assinado com a Petrobras para manter o ISS nas caixas do Município das empresas não macaenses mas trabalhando na cadeia do petróleo como prestadores de serviço, etc. Tudo isso para indicar que a administração municipal não se contentou do crescimento “mecânico” dos *royalties* e da participação especial.

25. Estas duas principais atitudes são confirmadas nos outros assuntos sociais locais. É o caso, por exemplo, da questão da violência, ligada a explosão do tráfico de drogas, que cresceu muito no Município nos últimos anos (mais de 120 mortes violentas/ano em média). Têm pessoas que vinculam a subida dos homicídios ao crescimento da cidade e da sua economia, tomando uma postura de fatalidade e têm aquelas que separam as coisas e concebem dos poderes e entidades competentes uma atuação específica e determinada para enfrentar e reduzir o fenômeno.

26. É uma evidência que as linhas de divergências entre forças políticas e partidárias não se limitam ao domínio estudado aqui. Por exemplo, os opositores dos dirigentes atuais do Município reclamam do nepotismo que invade os poderes e a administração locais, muitos familiares do prefeito são encarregados de postos importantes – caso o candidato “oficial”, quer dizer escolhido pelo prefeito atual estiver eleito no fim de 2004 para lhe suceder, seria uma era de 20 anos – de 1989 até 2008 – que a municipalidade seria liderada pela mesma família, o que faz falar localmente pelas pessoas críticas que “a família tomou o Município e a Petrobras tomou a cidade”. Ao contrário da situação conhecida em muitos municípios, as acusações locais de corrupção são raras. Alguns líderes ou representantes políticos, além de reconhecer a consistência das obras já feitas ou em andamento no Município, lamentam operações de cunho assistencialista que atingem diretamente e sem demora as várias camadas da população (restaurante e farmácia populares, bolsas municipais etc.) e são, para elas, mais visíveis, do que os esforços de desenvolver as infra-estruturas cujos impactos sociais e

políticos eleitorais são mais espalhados na sociedade local e de longo prazo. Estes são alguns itens, entre outros, que dividem as opiniões macaenses sem serem específicas neste Município.

27. Assim, por exemplo, três dos 12 municípios do que constitui a região Norte para a Firjan e o Sebrae-RJ pertencem, para as instituições estaduais, à região Noroeste fluminense. Em revanche, alguns municípios próximos de Macaé e com os quais a população e as empresas macaenses têm relações densas e contínuas são classificados pela Firjan e pelo Sebrae-RJ em um outro perímetro de ação, a região Leste fluminense.



Nova Friburgo: uma economia especializada e regional face aos mercados nacional e internacional

Lia Hasenclever

A dinâmica de desenvolvimento do município de Nova Friburgo entre 1985 e 2001, ou seja, nos últimos 16 anos, mostra que o caso deste Município é de bastante interessante para estudo pela especificidade das transformações locais apresentadas: redefinição de especializações no interior das duas mais importantes vocações industriais da região – as indústrias têxtil e de metalmeccânica –, acompanhada de mudança radical na morfologia do tecido empresarial, que passou a ser dominado por MPEs e necessidade da ampliação dos mercados de atuação para redução da intensidade da concorrência local. A indústria têxtil retraiu-se dando lugar ao aparecimento de uma indústria de confecções especializada em moda íntima, composta de MPEs fortemente verticalizadas. A indústria metalmeccânica, voltada para a produção de autopeças, praticamente deixou de existir dando lugar ao aparecimento de uma indústria metalmeccânica produtora de ferragens para a construção civil. Neste capítulo, optou-se, como será explicado com mais detalhe adiante, pela compreensão das transformações do setor têxtil e de confecções.¹

O desempenho de Nova Friburgo e sua problemática de desenvolvimento

Essas transformações foram induzidas pela forte abertura comercial dos anos de 1990, que levou a um aumento da difusão tecnológica e padrões de desenvolvimento para os quais as empresas locais não estavam preparadas.² De fato, elas sofreram pela concorrência aumentada, seja pela introdução de novas máquinas importadas, seja pelo estabelecimento de novas empresas que adotavam tecnologias de produção completamente distin-

tas das vocações das empresas estabelecidas em Nova Friburgo. Esse processo de inadequação às novas tecnologias e à abertura comercial foi mais intenso na indústria têxtil do que na indústria de confecções, devido à importância da introdução de novas tecnologias de informática e microeletrônica nesta indústria. A introdução das novas tecnologias revolucionaram a indústria têxtil, fazendo com que as empresas nacionais não tivessem condições de competir com a importação, situação ainda intensificada pela queda de barreiras alfandegárias.

Se, por um lado, estas transformações trouxeram o enxugamento (terceirização), a modernização e o fechamento de várias empresas têxteis antigas, por outro, permitiram o aparecimento de uma infinidade de MPes, especializadas na confecção de moda íntima e fortemente verticalizadas. Se é verdade que essas MPes permitiram um desempenho local bastante bem-sucedido em termos de estratégia de sobrevivência e manutenção do número de empregos e geração de renda, ainda que de pior qualidade, porém, é importante destacar que elas, em geral, são pouco competitivas e deixam muito a desejar nos padrões individuais de desempenho e nas estratégias de cooperação para superação dessas dificuldades. Tais dificuldades são inerentes ao tamanho das empresas que impedem o acesso às novas tecnologias e a competição em mercados de maior poder aquisitivo e com maiores exigências de padrões de qualidade. De fato, elas atuam praticamente restritas ao mercado local e em nichos do mercado nacional de baixa renda. Estão fora do mercado nacional mais profissionalizado, representado pelas lojas de departamento e fora do mercado internacional, gerando uma competição muito forte entre elas. Essa excessiva competição provavelmente gerada pela forte verticalização das empresas, e sua falta de complementaridade, é um fator que provavelmente dificulta a cooperação e a adoção de estratégias coletivas para permitir que elas passem de uma atuação local para uma atuação global.

O resultado mais amplo dessa especialização setorial e da mudança na morfologia das empresas foi uma transformação profunda na identidade da cidade, em sua estrutura social, seus recursos coletivos, sua posição e seu *status* no universo municipal. Segundo estudo realizado por Andrade e Serra (2001), o município de Nova Friburgo que ocupava o sexto lugar entre as cidades menos pobres em 1970 foi guindado à quadragésima posição nos anos de 1990, tendo o seu nível de pobreza ampliado-se de 25,62% em 1970 para 26,18% em 1991 no quadro fluminense.

Os reflexos dessas transformações sobre o desenvolvimento econômico local fazem-se sentir mediante o exame das estatísticas: apesar do número de estabelecimentos de confecções ser crescente para todo o período analisado, a dinâmica de crescimento local ficou praticamente estagnada, como

será visto a seguir. Ainda que o volume de empregos tenha sido oscilante ao longo do período, ele foi preservado pelo surgimento das MPEs no setor de confecções. Além disso, confirmou-se, por meio das entrevistas, que as novas empresas criadas, como será visto na próxima seção, estão longe de atingirem patamares de excelência e competitividade interna e externa, dirigindo sua produção quase sempre para o mercado local e concentrando suas vendas na faixa de menor poder aquisitivo.

É importante ressaltar ainda o questionamento das implicações que essa nova configuração produtiva industrial da cidade de Nova Friburgo traz para o Poder Público local: de uma configuração fortemente marcada pela presença de grandes empresas, auto-suficientes e verticalizadas, para uma configuração basicamente de MPEs, na maior parte das vezes sem qualificação e condições competitivas adequadas, apesar de fortemente verticalizadas. Em Nova Friburgo as MPEs em conjunto passaram a gerar mais empregos do que as grandes empresas, constituindo-se em um importante esteio da manutenção dos empregos ainda que de menor qualidade.³ O desenvolvimento da cidade, basicamente industrial, com uma estratégia de inserção nacional bem-sucedida, transformou-se em um desenvolvimento localizado e que, apesar de continuar a gerar oportunidades de renda e emprego, passou a gerá-las em um patamar de qualidade inferior.

Em particular, esses reflexos geraram desafios novos para o Poder Público local. Entre eles destaca-se a lida com uma infinidade de MPEs em vez de estar se relacionando com um conjunto de grandes empresas. Certamente existem problemas de governança entre as distintas instituições públicas e privadas que prestam serviços às empresas, entre as empresas e entre as primeiras e as últimas; problemas de custos de transação para cobrança de impostos; e problemas de organização espacial e de capacitação das empresas. Todos estes problemas são crescentes e recorrentes e o Poder Público local deverá ter uma atuação maior do que tinha em um ambiente estável e dominado por grandes empresas.

Os apoios recebidos pelas empresas, por meio dos projetos e programas delineados para colaborar com elas na reação a essas deficiências e ao seu enfraquecimento provocado pela crise dos anos de 1990, de instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais foram insuficientes para transformar de forma efetiva a realidade local, como será mais detalhado na seção sobre os Projetos de Apoio. Finalmente os meios municipais (administrativos e financeiros), como será discutido na seção sobre o quadro institucional friburguense e o desenvolvimento local, são bastantes aquém das potencialidades econômicas do Município e limitam a capacidade de atuação do mesmo como protagonista do desenvolvimento econômico local.

A seguir serão examinados alguns dados mais recentes das atividades econômicas locais, indicadores de desenvolvimento e de finanças públicas, com o objetivo de caracterizar de forma abrangente a situação acima apresentada. A partir desta caracterização são destacados os principais desafios ao desenvolvimento econômico local e aos setores selecionados para estudo.

Estrutura e evolução do PIB local

O PIB local a preços correntes, tomando-se como o ano base 1994, cresceu 2,2 vezes em 2001. Utilizando-se como deflator o IGP-DI, tem-se uma queda brutal de 19,1% entre 1994 e 2001. Esses dados denotam um baixo dinamismo local das atividades econômicas e é importante notar que a situação deteriorou-se fortemente em 2001, último ano analisado.

A primeira atividade econômica de maior peso na geração da riqueza local, no período considerado, tem sido entre 1996 e 1999, período para o qual os dados desagregados do PIB municipal estão disponíveis, a atividade industrial, responsável pela geração de valor de cerca de um quarto do total da atividade econômica. Nos anos de 1998 e 1999 esta atividade apresentou uma perda de participação relativa, caindo para 20% do valor gerado no Município. Nesse período ganharam espaço o comércio e a construção civil. Entretanto, a partir de 2000, a atividade industrial reduz-se a um peso de 16% na estrutura das atividades econômicas. Crescem as participações relativas dos serviços, representados pelos itens transportes e comunicações e prestação de serviços que passam respectivamente de 4,8 e 10,4%, em 1994, para 13,9 e 11,4%, em 2001.

A segunda atividade econômica com maior representatividade individual no Município é a atividade de aluguéis, que também é a atividade econômica do setor de serviços de maior peso e representa entre 1996 e 2000 um valor estável e em torno de 20% do total do valor do PIB gerado no Município. Em 2001 apresentou crescimento relativo, passando a representar mais de 26% do PIB local. Os impostos representavam em 2001 cerca de 20% do PIB local.

Considerando-se a atividade industrial, percebe-se que três setores destacam-se em 1996: vestuário (46,1%), metalurgia (11,6%) e bebidas (14,1%). O setor de bebidas, todavia, perde fortemente importância em sua posição relativa no ano de 2000, passando a representar somente 0,5% do PIB industrial local. O setor de metalurgia volta a sua participação relativa de 11,2% após conhecer um aumento significativo de sua importância no ano de 1999, passando para 27,8% do total do PIB industrial.

Os estabelecimentos e o emprego

Ao longo dos 16 anos os estabelecimentos e os empregos formais cresceram, porém, em proporções diferentes. Enquanto o número de estabelecimentos aumentou de 2,4 vezes entre 1985 e 2001, o número de empregos cresceu apenas de 1,5 vezes, no mesmo período, sendo que em 2000, mais de 30% da população economicamente ativa estava empregada, indicador superior ao do Estado, mas inferior ao de Macaé. Essa dupla e diferenciada evolução do número de estabelecimentos e do número de empregos resultou em uma redução no tamanho relativo dos estabelecimentos (cerca de 34,5%). De fato, constatou-se uma expansão do peso relativo dos micro e pequenos estabelecimentos que representavam, em 2001, 98,2% das empresas locais, transformando o Município no paraíso das MPES.

Se, por um lado, essa morfologia do tecido empresarial muito aproxima Nova Friburgo da morfologia dos distritos industriais italianos, considerados por vários estudiosos⁴ casos virtuosos de desempenho e desenvolvimento econômico local, percebe-se por meio das remunerações geradas por esses empregos que ele está muito distante de ser um caso bem-sucedido de desenvolvimento econômico local.

Em 1985 os melhores salários eram pagos pelo setor industrial e, em 2001, passaram a ser pagos pelo setor de serviços, mostrando que houve uma piora dos salários no setor industrial e no setor serviços houve uma melhora das remunerações recebidas. Entretanto, o setor industrial ainda é junto com o de serviços o maior responsável pela geração de empregos e a maior parte desses empregos é gerado por empresas de micro e pequeno portes. Resulta, dessa forma em uma perda relativa dos salários na geração da riqueza local.

A título de comparação das evoluções acima e os dados do PIB local, apresentados na seção anterior, pode-se construir a Tabela 11 para exame da estrutura econômica do Município, em 2001.

Nesta Tabela 11 apresenta-se o peso relativo de cada setor na geração do PIB, o valor adicionado médio gerado por estabelecimento em cada setor de atividade e o número médio de empregos gerados por cada estabelecimento por setor de atividade.

O setor de serviços como um todo, incluindo-se os serviços industriais, é o que apresenta o maior peso relativo na geração de valor do Município e também é o maior gerador de empregos. Apesar do setor de comércio ser o campeão em número de estabelecimentos, o valor adicionado médio por estabelecimento de maior montante é exibido pelo setor de construção civil e o maior número de empregos médios por estabelecimento segue sendo

o do setor industrial. Essas comparações indicam que a construção civil ainda é o setor com maior impulso sobre as atividades econômicas, permitindo a geração do maior valor adicionado por estabelecimento. Entretanto, aponta para a importância do setor industrial como o principal gerador de empregos.

A Tabela 11 a seguir permite também constatar um fato já destacado como característica distintiva do Município que é o tamanho médio reduzido das empresas ali localizadas. Em valor adicionado médio por estabelecimento constata-se um valor de R\$209.200,00, no ano de 2001, e um número médio de empregados ligeiramente superior a oito. Pode-se afirmar, portanto, que a empresa típica do Município em todos os setores é a microempresa tanto por faturamento quanto por número de empregados.

Tabela 11: Estrutura Econômica de Nova Friburgo: PIB, Estabelecimentos e Empregos, 2001

Setores	2001 PIB por setor R\$ 1.000,00		2001 Nº de Estabelecimentos	Valor Adicionado Médio por Estabelecimento R\$ 1.000,00	2001 Nº de Empregos	
	(1)	%			(2)	(1) / (2)
Agropecuária	17.083	2,0	68	251,2	211	3,1
Comércio	58.606	6,8	1.585	37,0	7.160	4,5
Construção Civil	116.016	13,5	134	865,8	961	7,2
Indústria	114.028	13,3	832	137,1	12.215	14,7
Serviços	554.336	64,5	1.492	371,5	13.374	9,0
Total dos setores	860.069	100	4.111	209,2	33.921	8,3

Fonte: Elaboração própria com base no *Anuário Estatístico* do CIDE e na RAIS 2001

Outros dados locais

O desenvolvimento humano de Nova Friburgo visto de uma forma relativa é bastante bom em relação ao desenvolvimento brasileiro, mas entre 1971 e 1991 apresentou um desenvolvimento humano inferior ao do estado do Rio de Janeiro. De fato, os dados do IDH de Nova Friburgo mostram que entre 1970 e 1991 o município de Nova Friburgo sempre apresentou resultados inferiores aos do estado do Rio de Janeiro, porém superiores aos resultados do País. O fato novo a se comemorar é que, em 2000, Nova Friburgo conseguiu superar o resultado do Estado. Essa evolução fez o Município saltar, na classificação municipal, de nono para quarto lugar.

Comparando com os demais municípios pesquisados, Nova Friburgo sempre havia registrado um IDH superior, porém apresentou uma evolução mais lenta, com exceção de Campos que apresentou uma evolução ainda inferior. Entre os índices intermediários que compõem o resultado

final do IDH, destaca-se o valor alcançado por Nova Friburgo no índice de longevidade, superando o estado do Rio de Janeiro. Esse resultado faz de Nova Friburgo uma cidade em que os problemas da terceira idade merecem destaque e atenção.

Nos demais componentes do índice (educação e renda *per capita*), os resultados alcançados são inferiores ao do estado do Rio de Janeiro. Mostrando que ainda há espaço para melhoria destes indicadores de desenvolvimento humano no Município.

Comparando-se os valores alcançados entre os três componentes do índice em Nova Friburgo, observa-se que o melhor resultado é em educação (0,885), mostrando que as ações do Município tem se voltado principalmente para esse setor.

Um outro indicador de desenvolvimento local é o Índice de Qualidade Municipal (IQM). O município de Nova Friburgo apresentava, em 1998, um IQM de 0,2907, o que o colocava na vigésima quinta posição na classificação estadual. Comparando com os demais municípios pesquisados é o que apresenta o IQM mais baixo. Em relação ao IQM habitacional, Nova Friburgo apresenta um déficit habitacional relativo (necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias) de apenas 8,83% e ocupa a 12ª posição na classificação estadual. Já a inadequação habitacional relativa (que aponta a necessidade de melhoria nas unidades habitacionais) alcança 91,93% das unidades habitacionais, colocando Nova Friburgo na 76ª posição na classificação estadual. Essa situação de baixa qualidade das habitações, aliada com a falta de dinamismo do setor de construção civil, citada anteriormente, coloca um desafio de difícil contorno para o desenvolvimento local.

Ainda um outro indicador de desenvolvimento é a situação da infraestrutura de saúde, que terá reflexos na capacidade de o Município atender alguns dos problemas da terceira idade entre outros. Segundo dados do CIDE, a infra-estrutura de saúde é composta de quatro hospitais, com 712 leitos, e 45 unidades ambulatoriais. Se compararmos esses dados com a população residente, em 2001, chega-se aos seguintes indicadores: há 43.542 pessoas por hospital e 245 pessoas por leito e 3.870 pessoas por unidade ambulatorial. Comparando com os dados do Estado, do interior e dos outros municípios pesquisados observa-se que Nova Friburgo possui a pior relação pessoas/hospital. Já na relação pessoas por leito acontece o inverso, ou seja, Nova Friburgo apresenta uma relação melhor que os demais, com exceção de Campos onde ocorre praticamente um empate (244 contra 245). O indicador da OMS compara o número de leitos por cada mil habitantes, afirmando que o ideal seria possuir seis leitos para cada 1.000 habitantes, Nova Friburgo ainda apresenta um indicador inferior de 4,1 leitos por cada mil habitantes.

Entre 1995-2001, apesar do aumento nominal da arrecadação do ICMS em Nova Friburgo, o peso da arrecadação do Município em relação ao total do Estado caiu de 0,9% para 0,4%. Em contrapartida os valores distribuídos em relação à arrecadação ampliaram-se de 33,5% para 50,7%. Já a participação da arrecadação de IPVA no Município em relação ao total arrecadado no Estado apresenta uma pequena queda (de 1,7% em 1995 para 1,5% em 2001). O aumento nominal da arrecadação do IPVA foi de 84%, para o período. A situação fiscal do Município e a sua capacidade financeira, apesar de terem sido amplamente alteradas a partir de 2000, como será visto na seção sobre o quadro institucional friburguense e o desenvolvimento local, ainda deixam muito a desejar para que esse desempenhe um papel significativo de transformação da realidade socioeconômica local.

Em conjunto, os dados acima analisados indicam uma situação socioeconômica precária, refletindo o baixo dinamismo econômico apresentado pelo Município em que pese o constante crescimento do número de estabelecimentos e do emprego nos últimos 16 anos. Em outras palavras, esse resultado não foi suficiente para gerar um desempenho virtuoso e bem-sucedido do desenvolvimento econômico local, restando ainda vários desafios que abaixo pretende-se destacar.

Os desafios locais

Como visto, o setor de serviços de forma agregada é o que apresenta o maior peso relativo na geração de valor do Município e também é o maior gerador em número de empregos. Apesar do setor de comércio ser o campeão em número de estabelecimentos, o valor adicionado médio por estabelecimento de maior montante é exibido pelo setor de construção civil e o maior número de empregos por estabelecimento segue sendo o do setor industrial.

Essas comparações indicam que a construção civil ainda é o setor com maior impulso sobre as atividades econômicas, permitindo a geração do maior valor adicionado por estabelecimento. Entretanto, aponta para a importância do setor industrial como o principal gerador de empregos. Como se sabe, a construção civil não apresentou um dinamismo importante no período analisado, sendo incapaz de exercer o seu potencial motriz sobre a economia local. Da mesma forma o setor industrial viu o tamanho médio de suas unidades decrescerem ao longo do período e, em que pese sua capacidade de sustentar a criação de empregos – segundo setor na geração de empregos –, esses foram insuficientes para que o fenômeno da economia informal, como forma de ocupação alternativa, se alastrasse pelo Município, principalmente nos setores de confecção e turismo.

De fato, levantamento recente realizado pelo Instituto de Economia, em parceria com o Sebrae, identificou 193 empresas informais de confecção no

pólo de Nova Friburgo,⁵ empregando cerca de 840 pessoas e gerando um faturamento bruto de cerca de R\$21 milhões (Hasenclever, 2004). Essas empresas são quase todas de micro porte e as principais dificuldades apontadas são o acesso ao crédito e à capacitação. Elas representam mais de um terço das empresas ativas no pólo de confecções, cerca de 600 empresas. No setor de turismo, registrou-se, em 2001, cerca de 52% estabelecimentos informais, entre os 110 estabelecimentos registrados no recenseamento realizado pela Secretaria de Turismo local (Santos, 2002).

O valor adicionado médio por estabelecimento, apresentado na Tabela 11, de R\$209.200,00, no ano de 2001, e um número médio de empregados ligeiramente superior a oito, entre as empresas formais, mostra que a empresa típica do Município é a microempresa tanto por faturamento quanto por número de empregados. O valor médio de faturamento anual e o número de empregados registrados entre as empresas informais é um pouco menor principalmente em relação ao número de empregados, mas não difere muito das empresas formais no que diz respeito ao faturamento médio.

Percebe-se claramente que os fenômenos da miniaturização das empresas e do aparecimento das empresas informais em Nova Friburgo são fenômenos novos que trazem importantes desafios para o dinamismo e desempenho econômicos locais. Esses desafios são bastante conhecidos e amplamente apontados pela vasta literatura existente sobre o desempenho empresarial das MPes. Se por um lado, a emergência das novas tecnologias de eletrônica e informática trouxe vantagens para a redução do tamanho das empresas, já que as atividades não essenciais puderam ser terceirizadas e até mesmo as essenciais, tais como o fornecimento de matérias-primas e a comercialização dos produtos, puderam ser desverticalizadas sem que as facilidades de comunicação e relações estreitas entre fornecedores e cliente fossem perdidas. Por outro lado, as novas empresas diferem das antigas por serem intensivas em tecnologia e gestão, o que as auxilia a se relacionarem em redes para compensarem as vantagens perdidas com a redução do tamanho.

Entretanto, esse não parece ser o caso das empresas localizadas em Nova Friburgo que apresentam um baixo grau de uso das novas tecnologias e não fazem parte de redes de cooperação entre elas. De fato um dos maiores desafios econômicos hoje em dia para a realização de práticas de política de desenvolvimento econômico local, principalmente em países periféricos, tem sido tornar as PMes tão competitivas quanto as grandes empresas já que cada vez mais elas se apresentam como a maior parte do tecido empresarial, mas na maioria das vezes não conseguem obter os mesmos desempenhos econômicos das grandes empresas, salvo se organizadas em redes.

Adicionalmente pode-se perceber uma linha derivada de problemas gerados com o aparecimento das empresas informais: como organizar essa enormidade de empreendedores que conseguem criar negócios informais e nem se constituem ainda em empresas propriamente ditas. Apesar de estarem de alguma forma contribuindo para uma maior estabilidade social, mediante a criação de formas de renda e de emprego alternativas, certamente constituem-se em fonte de pressão adicional para a atuação do Poder Público local. Geram novas expectativas de transformação, mas não contribuem para o aumento da capacidade financeira do Município.

O outro grande desafio é como organizar a governança entre as várias instituições e entre essas e as empresas formais e informais, já que o papel do Estado é exercido hoje em dia de uma forma muito mais descentralizada administrativa e financeiramente e em parceria com a iniciativa privada e com as organizações do terceiro setor.

Em Nova Friburgo o dilema de organizar as MPEs em redes de empresas virtuosas parece, como visto, ser generalizado por toda a economia. Entretanto, como já adiantado anteriormente, foi destacado o setor de confecções para estudo desse problema. O principal dilema selecionado para discussão é como essa configuração produtiva do setor de confecções, com um perfil empresarial constituído essencialmente de microempresas, pode tornar-se competitiva a nível global. Em outras palavras, como poderia passar de uma atuação satisfatória ao nível local para uma atuação competitiva ao nível nacional e internacional.

O dilema do pólo de confecção de Nova Friburgo é duplo. De um lado, as micro e pequenas empresas precisam enfrentar os mercados em que é exigido um alto desempenho industrial e tecnológico e no qual concorrem grandes empresas ou empresas consorciadas, como é o caso dos mercados de exportação, sem disporem de competência industrial e tecnológica e das vantagens associadas à escala que são exigidas na atuação do mercado exportador. De outro lado, precisam evitar que haja um processo de competição predatória entre elas, por meio do estabelecimento de uma guerra desenfreada de preços provocada pela competição entre as empresas formais e informais, em uma economia no qual o mercado local está estagnado há duas décadas, e todas as empresas são fortemente verticalizadas concorrendo no mesmo mercado final.

Nesse sentido os principais desafios são como os atores locais empresas, empresários, governo local e sociedade civil articulam seus interesses. Se esses interesses pudessem ser governados de forma hierarquizada pela divisão do trabalho entre as empresas, ou pela prática de cooperação entre os atores, ou porque as maiores empresas locais articulassem as demais, ou porque existisse uma história de cooperação entre os atores

que substituisse o poder hierárquico este desafio não existiria. De fato, em locais em que existem grandes empresas, em geral, elas hierarquizam a divisão do trabalho a partir de suas demandas aos fornecedores e estruturação dos canais de distribuição. Na ausência da presença dessas grandes organizações hierarquizadoras se apresenta o modelo italiano de coordenação cooperativa entre as empresas, baseado em extenso lastro de capital social que estimula os atores a cooperarem. Esses laços de cooperação são fortalecidos na medida em que vai se formando uma espécie de especialização do trabalho entre as microempresas, que deixam de ser extremamente verticalizadas e executoras de todas as funções do processo produtivo e dedicam-se a partes complementares desse processo. Essa especialização reforça a necessidade de coordenação em redes dessas empresas especializadas, mas também a necessidade de que ações coletivas compartilhadas sejam realizadas entre elas (Hasenclever *et al.*, 2003).

O maior desafio do estabelecimento de uma organização virtuosa entre as empresas, as instituições e o governo municipal é organizá-los em torno de um projeto de interesses convergentes que permitam que as economias de aglomeração potenciais possam ser efetivas pelo estabelecimento da real cooperação. A convergência de interesses decorre de visões compartilhadas de desenvolvimento local. Essas visões, entretanto, como será destacado na seção sobre o quadro institucional friburguense e o desenvolvimento local, não têm sido convergentes.

Os setores selecionados

A partir da caracterização geral do quadro econômico e social do Município, os setores selecionados para estudo foram:

- na indústria, os setores têxtil, de confecções e metalmecânico;
- o setor de construção civil;
- nos serviços, o setor de turismo;
- no comércio varejista, o comércio de aviamentos e o comércio de artigos de vestuário.

A escolha desses setores obedeceu a distintas lógicas de inclusão, como já adiantado de forma genérica no Capítulo 1. No caso da indústria de confecções, a escolha pode ser justificada tanto por seu peso no setor industrial (cerca de 50% do número de estabelecimentos e do valor do PIB industrial) quanto por sua elevada especialização produtiva no quadro do estado do Rio de Janeiro e até mesmo do País (a produção de confecções de Nova Friburgo representa quase 12% da produção do Estado e 20% do mercado nacional de *lingerie*). Além disso, o setor de confecções é também o mais importante empregador em Nova Friburgo, gerando 51% dos empregos industriais que correspondem a 36% do total dos empregos do

Município. Devido às características técnico econômicas do setor de confecções, principalmente sua baixa complexidade tecnológica e baixas barreiras à entrada, observa-se também que é nesse setor que se apresenta o maior número de empreendedores que iniciam novos negócios na informalidade.

É importante destacar ainda que é para o setor de confecções que se voltam a maioria dos projetos de apoio direcionados ao Município e, sendo esse um eixo importante de análise, pode-se dizer que a inclusão do setor de confecções, entre os setores selecionados, tornava-se quase que obrigatória. De fato, foram identificadas uma série de ações de políticas industriais, tecnológicas e de capacitação voltadas para o setor a partir de instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais. Como os projetos de apoio são um dos objetos do presente estudo eles mostram-se importantes como balisadores da escolha das empresas entrevistadas. A seleção de setores para os quais os projetos têm se voltado permite um olhar mais focado sobre os efeitos desses projetos no desempenho das empresas ou até mesmo a melhor verificação da adesão a esses apoios pelas empresas.

A escolha do setor têxtil e dos setores de comércio varejista de aviamentos e de produtos de confecção, por sua vez, seguiu uma lógica setorial do encadeamento com o setor de confecções. Os dois primeiros são os principais fornecedores de matérias-primas para o setor de confecções e o segundo é o principal cliente desse mesmo setor. Interessava investigar em que medida os produtores de tecidos e aviamentos locais estavam ou não aproveitando-se das vantagens de localização para economizar custos de transações, vendendo matérias-primas principalmente para os produtores locais de confecção. Em outras palavras, a especialização local é capaz de atrair investimentos para o território? Ser um mercado atrativo para o estabelecimento de um mercado local de fornecedores?

Da mesma forma, em que medida há ou não sinergias entre o comércio local e a indústria de confecções, ou em que medida o escoamento da produção local de confecções encontra na região uma especialização do comércio capaz de atendê-la? Ou em caso dessa resposta ser negativa, quais os canais de distribuição alternativos que estariam assumindo essa tarefa de escoamento da produção local? Ou mais especificamente, as “sacoleiras” (distribuidoras informais) representam um canal importante de distribuição? Quais as limitações que os canais de distribuição diagnosticados trazem para o desempenho competitivo das empresas?

No caso do setor de metalmeccânica, além dele ser o segundo colocado em importância dentro do PIB industrial, a relevância de seu estudo pode ser justificada por esse setor ter sofrido uma oscilação muito grande no curto período em análise e ter ocupado no passado uma posição de maior

proeminência entre as atividades industriais do Município. Registra-se em seus primórdios inclusive sua maior sinergia com a indústria têxtil na produção de agulhas. Para este setor nota-se uma ausência, no período de análise, que se estende até o ano de 2001, de políticas de apoio específicas.

No caso da construção civil, interessava investigar as causas do baixo dinamismo apresentado pelas empresas de construção civil local, e também a possibilidade de que uma atividade com tão alta capacidade motriz em relação às demais atividades econômicas pudesse vir a resolver um dos maiores problemas do Município que é a inadequação das condições de moradias, conforme visto acima. Também para este setor nota-se uma ausência de políticas de apoio ou de políticas habitacionais e de zoneamento urbano municipais que poderiam impulsionar as empreiteiras locais.

No caso do turismo, além dessas atividades serem importantes dentro do setor de prestação de serviços (cerca de 50%), observou-se uma firme recuperação do mesmo desde o ano de 1994; os projetos de apoio nesse caso partiram principalmente da iniciativa da Prefeitura e dos produtores rurais pela organização de circuitos turísticos, procurando associar as atividades rurais e turísticas.

A partir da Tabela 12, tem-se uma comparação do número de empresas pesquisadas com o número de estabelecimentos registrados na RAIS, apesar de que a lógica de inclusão e seleção das empresas investigadas não tenha sido a lógica da representatividade, mas a lógica da importância do setor para o desenvolvimento econômico local, conforme já explicado anteriormente.

Tabela 12: Comparação da Amostra Pesquisada com a RAIS 2001

Setor	Número de Estabelecimentos				
	RAIS	Amostra (1)	%	Amostra (2)	%
Têxtil	23	7	30,4	7	30,4
Confecções	493	56	11,4	70	14,2
Metal Mecânico	79	8	10,1	8	10,1
Construção Civil	134	6	4,5	6	4,5
Comércio	413	9	2,2	9	2,2
Alojamento e Alimentação	274	5	1,8	5	1,8
Total	1.416	91	100	105	100

Fonte: Elaboração própria com base na RAIS 2001 e em pesquisa de campo.

(1) Não estão incluídas 14 empresas informais.

(2) Foram incluídas 14 empresas informais.

Considerando o setor de confecções, o número de estabelecimentos entrevistados (70 na amostra 2) eles representam cerca de 67% do total de estabelecimentos. Entretanto, sua representatividade, comparando-os com o total de estabelecimentos formais registradas na RAIS, é apenas de cerca de 11,4%. O setor têxtil tem a maior representatividade em relação ao universo de estabelecimentos locais devido ao reduzido número de empresas nesse setor, mas também ao maior tamanho das mesmas, elementos que facilitam a realização de entrevistas com um universo maior de empresas.

· A representatividade do setor de metalmecânica também é superior a 10%, como o de confecções. Já as áreas de construção civil, comércio, alojamento e alimentação têm uma representatividade inferior a 5%.

Essas considerações sobre a representatividade das empresas selecionadas são importantes para que se faça uma idéia correta do escopo da pesquisa: sua representatividade no universo da realidade setorial do Município é pequena, mas com certeza esse conjunto de empresas selecionadas permitiram expressar bem os principais desafios do desenvolvimento econômico local ou por estarem entre os principais setores na estrutura econômica do Município ou por terem apresentado um dinamismo econômico muito reduzido bem como perspectivas de transformação muito baixas. Adicionalmente o conjunto reflete também a realidade das atividades econômicas locais dominadas pelo setor industrial em termos de emprego – principalmente têxtil, metalmecânica e confecções –, característica distintiva desse Município estudado. A amostra selecionada, entretanto, não exclui os setores de comércio e de serviços – principalmente o comércio relacionado com o setor de confecções e as atividades de turismo locais que se destacam entre as atividades de serviços e contribuem fortemente para a geração de valor agregado local.

Finalmente, um outro aspecto que merece destaque é que essa seleção de empresas permite a observação de setores onde os projetos de apoio são numerosos – caso do setor de confecções – ou no qual a Prefeitura tem tido uma atuação forte – caso do setor de turismo – e ainda outros setores em que tanto os projetos de apoio, quanto a atuação do Município foram praticamente inexistentes no período analisado por este relatório.

O contexto e as atividades empresariais em Nova Friburgo

Nesta seção serão apresentados os resultados dos questionários aplicados às 105 empresas entrevistadas. Além do quadro geral de análise concebido, e já explicitado no Capítulo 1 deste livro, a análise dos resultados será acrescida de uma particularidade do município de Nova Friburgo. Trata-se da comparação das empresas da amostra com as empresas informais. Nes-

ta pesquisa selecionou-se, como visto, 14 empresas informais do setor de confecções, que é o mais importante setor industrial deste Município. As características e o desempenho dessas empresas entrevistadas toda vez que se apresentarem distintos dos resultados apresentados pelo conjunto das empresas entrevistadas serão registrados.

Caracterização da amostra e do ambiente econômico

Características da amostra

Foram entrevistadas 105 empresas pertencentes a seis setores econômicos: confecções (67%), têxteis (7%), metalmecânico (8%), construção civil (6%), turismo (5%) e comércio têxtil (9%). Comparando-se a amostra de empresas entrevistadas com o número de estabelecimentos registrados na RAIS (2001), ela representa cerca de 7,4% do universo de estabelecimentos locais dos setores selecionados. Por setores específicos o mais bem representado é o setor têxtil (30% do universo), seguido do setor de confecções (11%), metalmecânico (10%), construção civil (4%), comércio (2%) e turismo (2%). É importante lembrar, entretanto, que o critério de representatividade não foi o escolhido para efeitos da seleção da amostra. Nossa amostra é uma amostra intencional no qual os principais critérios de escolha são a importância dos projetos de apoio e os desafios apresentados para o desenvolvimento local dos setores em cada Município.

Dessa forma, o perfil setorial da amostra se justifica pelo elevado número de empresas do setor de confecções na economia local que representa, em termos de número de estabelecimentos registrados na RAIS, cerca de um terço dos estabelecimentos industriais totais. É também em relação às empresas do setor de confecção que estão endereçados a maior parte dos projetos de apoio do Município. Um outro aspecto importante da amostra é a inclusão de setores que estejam encadeados entre eles. O setor têxtil é um importante fornecedor do setor de confecções. Entre os estabelecimentos do comércio estão fornecedores de aviamentos para o setor de confecções e vendedores de produtos acabados de confecções. A inclusão do setor metalmecânico deveu-se, principalmente, a sua importância histórica e interesse da UERJ e do Sindicato de metalmecânica em voltar a dinamizá-lo. O setor de turismo é o que mais tem recebido apoio da Prefeitura, mediante uma intensa divulgação da cidade que tem estimulado o aumento do fluxo de turistas para Nova Friburgo. O setor de construção civil é o que enfrenta os maiores desafios de desenvolvimento local, com os piores indicadores de desempenho e da mesma forma é na análise da política habitacional que se registram os piores indicadores de qualidade.

Entre as empresas entrevistadas, 69% não estavam apoiadas. O maior número de empresas entrevistadas apoiadas localiza-se no setor de con-

fecções. Os dois *status* jurídicos mais freqüentes são a firma individual e a empresa limitada, representando respectivamente 20 e 63% da amostra. É importante também lembrar a presença de algumas empresas informais (14 empresas, no setor de confecções) que participaram da amostra. Nova Friburgo é uma cidade com características fortemente empreendedoras e onde tem sido criadas muitas empresas como forma alternativa de trabalho, que, como visto no terceiro capítulo, não evoluiu no mesmo ritmo da dispensa do mesmo nas grandes empresas, apesar da multiplicação intensa do número de estabelecimentos formais. Estima-se, hoje, que para cada duas empresas formais exista uma empresa informal no setor de confecções. Entre essas empresas informais nenhuma estava entre as apoiadas, mostrando que esse segmento de empresas fica a margem das políticas de apoio voltadas para o desenvolvimento econômico local.

Quanto ao tamanho das empresas, seja por faixa de faturamento, seja por número de empregados, observa-se que a maior parte das empresas apresentam tamanho micro e pequeno, 84% delas apresentam um faturamento inferior a R\$ 1.200.000,00 e 86% tem até 49 empregados. Compatível com esse resultado a maior parte das empresas entrevistadas possui como regime de tributação o Simples (65%). Tomando-se o enquadramento das empresas neste regime, observa-se que as empresas com faturamento nesta faixa (classificadas como micro e pequenas) pagam impostos variados entre 3% e 9,1% conforme o faturamento e a inclusão ou não do IPI. Ressalte-se ainda que 13% das empresas entrevistadas (classificadas como outro regime de tributação) não recolhem impostos por serem informais. Considerando-se o tamanho das empresas por faturamento ou número de empregados, observa-se uma pequena diferença entre os conjuntos das empresas formais e das informais. Essas últimas se enquadram na sua totalidade na faixa de faturamento de até R\$244.0000,00, 43% delas não emprega ninguém e as restantes (57%) empregam até nove empregados, ficando, portanto, restritas a faixa de microempresas e não de micro e pequenas como as formais.

Como era de se esperar, devido ao tamanho reduzido da maior parte dos estabelecimentos entrevistados, apenas 6% são filiais de outras empresas.

A idade das empresas entrevistadas indica que 78% das mesmas possui mais de cinco anos de existência, mostrando uma situação de grande estabilidade quanto à sobrevivência das mesmas. Apenas 22% delas têm uma idade entre 0 e 4 anos, faixa de idade considerada instável para se apostar na sua sobrevivência. Nessa faixa, a idade que se apresenta mais freqüente é dois anos (cerca de 8% do total de empresas), o que denota empresas com baixa estabilidade de de vida (cerca de 80%, segunda a

literatura, não sobrevivem com esta idade). Na faixa entre cinco e oito anos, a idade mais freqüente é a empresa com cinco anos de idade (9% do total das empresas). Na faixa entre nove e 12 anos de idade, a empresa com 10 anos (10% do total). Finalmente, na faixa com empresas de mais de 13 anos, a idade típica é 18 anos (6% do total). Comparando-se as empresas formais com informais, percebe-se que metade das empresas informais tem até quatro anos e 36% entre cinco e oito anos. Apenas duas empresas têm mais de nove anos, resultando um subconjunto de empresas mais jovens do que as formais, mostrando a maior instabilidade que cerca as empresas informais quanto a sua sobrevivência.

Além da maior parte das empresas apresentar uma idade avançada, elas também estão fortemente enraizadas no local (61% estão há mais de cinco anos). Apesar da idade avançada as empresas apresentam um índice de antigüidade dos equipamentos bastante recente: 62% dos equipamentos têm até cinco anos de idade, mostrando que elas estão atualizadas tecnologicamente pelo menos no que diz respeito ao maquinário. Considerando-se ainda que os setores locais selecionados não são os que o ciclo de vida do produto é muito curto, muito antes pelo contrário, percebe-se que a infra-estrutura produtiva realmente é moderna. A idade mais freqüente dos equipamentos é de cinco anos (21% das empresas entrevistadas).

Entre as empresas informais não há diferenças significativas sobre o quesito idade dos equipamentos. Pelo contrário o índice de antigüidade indica que os equipamentos em 93% delas possuem entre dois e cinco anos de idade. Entretanto, comparando-se a idade desses equipamentos com a idade das empresas informais, que, como visto acima, em cerca de metade é inferior a quatro anos, percebe-se que os equipamentos são mais antigos do que as empresas; isto significa que elas o adquirem no mercado de equipamentos usados, em geral, operado pelos fornecedores de tecidos e aviamentos. Em várias situações esses recebem os equipamentos de volta dos confeccionistas para pagamento de inadimplências relativas à compra de matérias-primas, revendendo-os às empresas informais.

Perfil dos dirigentes

Entre as características do perfil socioeconômico dos dirigentes (empresários ou gerentes entrevistados) destaca-se que 57% é do sexo masculino. Entre as empresas informais destacam-se as mulheres como o sexo preponderante entre os dirigentes (71%). Entre os setores, o setor com um perfil mais masculino é o setor têxtil e o com perfil mais feminino é o setor de confecções. Pode-se deduzir que dois fatores, portanto, influenciam o maior número de mulheres entre os dirigentes das empresas informais. O primeiro é o fato de elas serem empresas voltadas para a confecção – na

qual há predominância feminina – e o segundo é o fato de que às mulheres cabe o papel na luta pela sobrevivência, papel herdado principalmente de fatores biológicos, perfil típico do papel reservado a empresa informal.

Tanto entre as empresas apoiadas, quanto entre as 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 as dirigidas pelo gênero masculino.

Outras características são que 96% dos entrevistados situam-se na faixa de idade entre 21 e 59 anos, denotando uma maior frequência entre aqueles com entre 40 e 59 anos (49%). As informais mostram um perfil de dirigentes mais jovens: 93% está na faixa entre 21 e 59 anos e a frequência mais intensa registra-se no primeiro intervalo dessa faixa (ou seja, entre 21 e 39 anos). Quanto à escolaridade, a maior frequência observada está entre aqueles que possuem até o nível superior (47%). Observa-se ainda uma elevada frequência entre aqueles com somente o ensino fundamental (22%) e aqueles com o ensino médio (27%). Para os dirigentes das empresas informais registra-se um grau de escolaridade bastante mais baixo: 79% possui até o primeiro grau. Entre as empresas apoiadas e não-apoiadas, observa-se claramente que entre as primeiras o nível de escolaridade é bem mais alto (67% possuem até nível superior).

O tempo de exercício da atividade na empresa em sua maioria é inferior a 10 anos (65%). O principal modo de capacitação e treinamento é realizado na própria empresa (64%) e as atividades anteriores dos entrevistados são predominantemente diferentes (53%) das atuais. Entretanto, 46% exerciam atividades bastante semelhantes às atuais.

Finalmente, analisando o percentual de membros da família no emprego total, percebe-se que 41% das empresas entrevistadas recrutam menos do que 24% da força de trabalho entre os membros familiares. Registra-se ainda que 28% das empresas não emprega qualquer membro familiar. As principais razões apontadas pelas empresas que empregam são a confiança (21% das 75 empresas que responderam), a proximidade (12%) e o comprometimento (10%). O perfil de 57% das empresas informais que, como visto, empregam até nove empregados, é de recrutar entre 24 e 74% de seus empregados no seio familiar, indicando uma maior intensidade dos membros familiares entre os empregados desse subconjunto de empresas.

É importante ressaltar que não foi verificado quantos dos membros familiares empregados fazem parte do quadro dirigente, indicador frequentemente utilizado pela literatura para indicar se a empresa tem uma conotação familiar ou não. Entretanto, verificamos que entre os entrevistados a razão *facilitar a sucessão empresarial* não foi apontada como uma das

razões de vantagens de empregar membros da família. Pelo contrário quase 70% das 75 empresas respondentes não consideram esse quesito uma vantagem.

A empresa e o seu ambiente econômico

A maior parte das empresas entrevistadas não sofreu mudanças na última década (51%). Entre estas 58% estavam apoiadas e 47% não. Entre as empresas que sofreram mudanças (36%) o percentual entre as apoiadas e não-apoiadas era o mesmo (36%). É importante ressaltar ainda que 13% das entrevistadas não souberam precisar se houve ou não mudanças na última década.

A análise a seguir refere-se exclusivamente àquelas empresas que sofreram mudanças (n=38). As principais áreas na qual as empresas mudaram foi na organização interna, produtos e clientes (76%), seguidas de processos de produção (74%) e emprego (71%). Simetricamente as áreas em que elas se mostraram menos intensas foram propriedade patrimonial (50%), fornecedores (47%) e forma de comercialização (45%), nesta ordem.

Voltando ao conjunto das 105 empresas, percebe-se que as principais formas de adequação à abertura econômica apontadas foram: mudanças no processo (51%), mudanças nos equipamentos/processo produtivo (46%) e cooperação (46%). Entre as adequações não realizadas apresentam-se reduções no emprego (49%), alterações no financiamento (44%) e nos recursos humanos (44%). As principais reações ao investimento direto externo foi a busca de estruturas de fomento (23%). As demais sugestões apresentadas não são utilizadas por mais de 50% das empresas entrevistadas.

Considerando-se as evoluções observadas nos últimos três anos no faturamento ou volume de produção, emprego e salários dos empregados, observa-se que a maior parte da população entrevistada indicou desempenho crescente para as três variáveis, sendo a evolução do emprego a menos importante. Comparando-se as evoluções observadas entre as empresas formais e informais a evolução do faturamento é mais intensa para as empresas informais.

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 dois pontos superior de crescimento para as empresas não apoiadas.

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. Este resultado indica que as causas de mudança do emprego estão provavelmente mais relacionadas com variáveis microssetoriais, como é o caso da organização interna das empresas e do setor de atividade, do que com variáveis macro e internacionais, seja pelas características dos setores incluídos na pesquisa, seja pela natureza do conteúdo das variáveis externas.

O mesmo pode-se concluir sobre as fontes de evolução dos salários: os fatores internos à empresa e o setor influenciam mais fortemente a evolução dos salários. Entre os aspectos menos relevantes destacam-se os projetos de apoio e o contexto internacional.

Para as empresas do setor informal os resultados apresentados para fonte de evolução dos empregos ou dos salários não são distintos das empresas formais. Observa-se, entretanto, uma dificuldade maior das empresas informais identificarem as causas dessas evoluções.

Do que foi dito acima, pode-se concluir que, ainda que nas empresas apoiadas o emprego tenha evoluído menos favoravelmente, isto não está relacionado aos projetos de apoio. De fato, observou-se que entre os fatores apontados para explicar a evolução dos empregos, 76% das empresas entrevistadas afirmaram que a influência dos projetos de apoio era irrelevante e 81% que a evolução dos salários não estava relacionada com os mesmos.

Organização e desempenho interno das empresas

Organização

As funções especializadas estão presentes apenas em 55% das empresas entrevistadas. Entre os setores, o setor de metalmeccânica apresentou o maior número de empresas com funções especializadas, resultado compatível com o seu maior grau de complexidade tecnológica. O setor com menor número de empresas, onde se registra funções especializadas, é o setor de confecções, achado que também é compatível com a sua menor complexidade tecnológica. O resultado para as empresas informais ainda é mais drástico: completa ausência de funções especializadas conforme o que já era esperado para empresas que se criam mais por razões de sobrevivência do que por objetivo claro de agregar valor e competir.

A diferença entre as empresas apoiadas (76%) e não-apoiadas (46%) que possuem funções especializadas de 30 pontos percentuais é bastante significativa e indica que os apoios podem estar com alguma influência no grau de especialização das empresas. Entre as 55% das empresas que possuem funções especializadas destacam-se as funções clássicas, tais como produção, compras e vendas, nesta ordem de importância. Este

resultado mostra que ainda existe muito espaço para a transformação empresarial e, mais ainda, que as funções mais importantes no novo paradigma industrial (controle técnico, marketing, P&D e recursos humanos) são praticadas pelas empresas locais muito timidamente.

O resultado observado é um pouco melhor no que diz respeito ao uso de instrumentos de gestão empresarial, onde 70% das empresas afirmaram usá-los. Também neste quesito as empresas apoiadas apresentam uma maior intensidade de uso (85%) com relação às não-apoiadas (64%). Entre os instrumentos mais utilizados, destacam-se custos (89% das empresas utilizam instrumentos), gestão de caixa (87%), estoque (73%) e mão-de-obra polivalente (71%). Observa-se que os três primeiros instrumentos utilizados com mais intensidade são clássicos. Apenas o instrumento mão-de-obra polivalente é o mais moderno. Os instrumentos tais como associações com marcas estabelecidas (apenas 19% delas utilizam-se desse instrumento), sistemas de qualidade/ISO (24%) e *just-in-time* (28%) são utilizados com menor intensidade.

A principal ferramenta de gestão é a conta bancária: 90% das empresas respondentes afirmaram utilizá-la. Entre as empresas informais, o uso da conta bancária é bem menor devido à inacessibilidade ao crédito para elas: apenas 43% utilizam a conta bancária.⁶ As ferramentas contábeis são desconhecidas de 25% das empresas, o que representa uma população bastante grande, e 11% só usa como ferramenta o fluxo de caixa, resumindo um resultado inadequado. Como visto anteriormente, a maioria das empresas não possui especialização da função contábil (somente 42% das empresas que possuem funções especializadas) e, portanto, seria o caso de especular sobre a má qualidade dos serviços de consultoria contábil prestado às empresas locais como hipótese explicativa desse resultado. Entre as 105 empresas entrevistadas, 84% não realiza nenhum tipo de auditoria. Entre as empresas que realizam, 2% fazem auditoria interna e externa, 7% fazem somente auditoria interna e 7% somente auditoria externa. O regime tributário predominante nas empresas e o seu *status* jurídico principal são variáveis importantes para explicar, em parte, este resultado.

Uso de tecnologias de informação e de gestão

Entre as 105 empresas entrevistadas, 76% afirmaram utilizar computadores e 70% a *internet*. Os usos mais frequentes para a *internet* foram comunicação eficiente, conexão com fornecedores e clientes, e busca de informações sobre legislação e regulamentação. Os usos menos importantes são comunicação com grupos especializados, venda direta e busca de informações sobre forma de financiamento. Nenhuma empresa informal utiliza computadores ou *internet*, mostrando uma maior dificuldade em acessar

as novas tecnologias ainda que para simples melhoria das comunicações e acesso às informações como entre as empresas formais.

Entre as empresas entrevistadas por setor, todas as de metalmeccânica e as de construção civil usam essas tecnologias de informação e os setores em que elas são menos utilizadas são os setores têxtil, de confecções e de comércio. Em geral, o uso do computador é mais intenso do que o uso da *internet* salvo nos setores têxtil, metalmeccânica e construção civil, que apresentaram a mesma intensidade no uso dos dois instrumentos. O uso dessas tecnologias é amplamente favorável às empresas apoiadas (94% para as duas tecnologias).

O resultado sobre o uso otimizado dos computadores com a instalação de sistemas de rede, já não foi tão positivo: apenas 33% de 78 empresas possuem um sistema de redes. Nas 105 empresas entrevistadas, 58% possuem entre um e cinco computadores com acesso a *internet*. O tempo de uso da *internet* da maior parte das empresas entrevistadas (91%) é inferior a cinco anos.

Financiamento e investimento

Os recursos próprios são as fontes mais importantes de financiamento, tanto para o capital de giro quanto para o capital fixo ou de investimento, representando, respectivamente, 91% e 92% das entrevistadas. Para o capital de giro possuem ainda alguma importância os bancos privados e os fornecedores e clientes. Ressalte-se, ainda, a ausência de importância das fontes de financiamento internacionais. Para o subconjunto das empresas informais esse perfil é semelhante, destacando-se a maior importância do financiamento aportado pelos fornecedores no caso do capital de giro.

As principais áreas de investimento, desde 1999, são a diversificação do produto/serviço (77% das 105 entrevistadas), a ampliação para aumento de capacidade (62%) e a modernização de plantas já existentes (60%). Esse resultado é compatível com o movimento crescente de produção e com as demais características empresariais apontadas, tais como a baixa especialização das funções mais adequadas ao novo paradigma empresarial.

Os principais fatores geradores desse investimento estão relacionados com fatores internos (79% das entrevistadas) e com o setor (60%), mostrando mais uma vez a preponderância dos fatores micro na explicação dos fenômenos de desenvolvimento local.

Capacitação profissional

O nível de escolaridade dos empregados é distinto do nível de escolaridade dos dirigentes acima especificado. Enquanto estes últimos possuem um nível

de escolaridade superior, os empregados, em sua maior parte, possuem apenas o ensino fundamental. Somente 24% das empresas entrevistadas possuem 25 a 49% de seus empregados com ensino médio e apenas 28% das empresas entrevistadas tem menos de 24% dos seus empregados com nível superior.

O nível de qualificação é crescente para a maioria das empresas (52%) e parece não haver diferenças significativas entre as empresas apoiadas e não-apoiadas. Entretanto, os entrevistados apontaram que a maior parte dos empregados precisam de capacitação adicional (72%), sendo que o tipo desta qualificação é mais técnica do que formal (94% contra 34%).

Mais de um terço das empresas entrevistadas (39%), não realiza atividades de treinamento. Entre as que realizam (59%), 29% o faz só para os empregados, 27% para todos os níveis e um pouco menos de 4% apenas para os gerentes. A principal área de treinamento é a produção (82% das 66 empresas), seguida das áreas de administração e comercialização com 53 e 50% respectivamente, das frequências em que os treinamentos são oferecidos em 66 empresas.

Em 32% das empresas entrevistadas nenhum empregado está envolvido com treinamento. Em 24% menos de um quarto da força de trabalho está em treinamento. Esses dados confirmam que as atividades de treinamento não são uma prioridade entre as entrevistadas. De fato, em apenas um quinto das empresas encontramos mais de 50% da força de trabalho empregada em treinamento.

O principal local de treinamento apontado para a maioria das empresas entrevistadas (53%) é a própria empresa. Destacam-se ainda como importantes as instituições municipais representando 33% das respostas.

Inovação

Entre as empresas entrevistadas, 51% indicou que realiza algum esforço de pesquisa e aprendizado. Esta resposta teve uma maior frequência entre as empresas do setor têxtil (86%) e uma menor frequência entre as empresas do setor de comércio (44%). Comparando as empresas apoiadas e não-apoiadas, percebe-se que entre as primeiras o esforço de pesquisa e aprendizado é maior (67% contra 44%).

Entre as empresas informais o esforço de pesquisa e aprendizado é quase nulo e, portanto, inferior ao conjunto.

As principais formas de aquisição de conhecimento são por meio da produção e externamente para 83 e 36%, respectivamente, de 58 empresas, 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*. Com efeito, as

fontes de informações mais importantes são compatíveis com este padrão: 75% das empresas utiliza como principal fonte de informação a experiência anterior, 73% troca entre empresas e 68% sugestões dos trabalhadores para citar as três mais importantes fontes de informação, refletindo a importância do local na difusão das informações.

Simetricamente e confirmando o padrão anterior, grande parte das empresas consideram sem importância como fonte de informação: as patentes (89%), as universidades e os centros de pesquisa (85%), as consultorias (83%) e o departamento de P&D (81%). Todas estas fontes, entretanto, são extremamente especializadas e, portanto, mais passíveis de planejamento das atividades de pesquisa e aprendizado em uma empresa. É importante notar que as duas fontes externas de aquisição de informações mais importantes (universidades/centros de pesquisa e consultorias) não são utilizadas pelas empresas.

A forma mais comum de incorporação tecnológica é a aquisição de máquinas (74% considera esta forma a mais importante) que está relacionada com tecnologia incorporada. Este tipo de tecnologia é mais compatível com o padrão de inovações da primeira revolução industrial. Cada vez mais, as inovações têm se tornado intensivas em conhecimento e informação, e parecem não ser as formas mais presentes na amostra entrevistada. Entretanto, é bom lembrar que este também é o padrão de inovação típico apresentado para as empresas atuando no Brasil pelo IBGE por meio da Pesquisa de Inovação Tecnológica realizada em 2000 (IBGE, 2002).

Outras formas importantes de incorporação de tecnologia para as empresas entrevistadas foram cooperação com clientes (64%) e cooperação com fornecedores de equipamentos (52%). É importante mencionar que 91% das entrevistadas consideram sem importância a incorporação de tecnologia via licenciamento ou *joint venture*.

Entre as empresas informais, o padrão é distinto. Observa-se que as formas mais importantes de incorporação tecnológica apontadas foram os prestadores de serviços de manutenção de máquinas e equipamentos e os clientes. Destaque-se ainda que a aquisição de máquinas não é importante para esse subconjunto de empresas, coerente com o fato de que essas empresas adquirem, em geral, máquinas de segunda mão.

Entre as três principais inovações adotadas destacam-se novo produto (80%), estilo do produto (74%) e novas matérias-primas (74%). Apesar desse perfil não tão inovador, apresentado pelas empresas da amostra, elas estão perfeitamente conscientes da importância que a inovação assume no padrão de concorrência atual: 98% delas atribuem à inovação um papel importante no diferencial competitivo. Entre essas estão 100% das empresas informais.

O conjunto desses resultados reflete, por um lado, que as empresas entrevistadas pertencem a setores dominados por fornecedores (Pavitt, 1984) e, por outro, que entre as percepções e as ações das mesmas existe um desafio a ser preenchido.

O mercado das empresas

Comercialização

Entre as 105 empresas entrevistadas, destacam-se como os principais canais de comercialização as encomendas (77%) e os atacadistas (56%). As lojas próprias apesar de serem importantes para 48% dos entrevistados foram apontadas como sem importância para 49%, não se podendo concluir muito a respeito desse canal de comercialização, além dele figurar como o terceiro mais importante. Os representantes e os varejistas foram considerados como os menos importantes, representando cada um 58% da frequência de respostas. Em geral o canal de comercialização mais importante indica que a atividade econômica local está mais compradora do que vendedora, apontando uma fragilidade competitiva na comercialização, por falta de poder de controle dos principais canais de comercialização. Isso ajuda em parte a explicar a dificuldade de retorno do investimento apresentada por cerca de 50% das empresas e discutida anteriormente.

Já entre as empresas informais observa-se um padrão distinto: os principais canais de comercialização são as encomendas e os representantes quando comparamos este subconjunto de empresas ao total da amostra. Este resultado indica uma maior dependência das empresas informais junto a terceiros para escoar a sua produção.

Os principais clientes finais são as pessoas físicas e jurídicas. Entre as pessoas jurídicas destacam-se as empresas de tamanhos pequeno e médio. Esses dois aspectos poderiam de uma certa forma oferecer uma vantagem competitiva compensadora às desvantagens das empresas da amostra na comercialização, apontadas no parágrafo anterior. De fato, tanto com os clientes pessoas físicas quanto com os de pessoas jurídicas, mas de pequeno e médio porte, o poder de barganha é maior do que com as grandes empresas ou com as empresas públicas, estas sujeitas a lei de compras públicas em que vigora a competição pelo menor preço (Lei nº 8.666). Entretanto, o nível de exigência dos clientes finais, aspecto não pesquisado, é que parece ser o mais importante para oferecer um diferencial competitivo às empresas da amostra. E, é importante destacar, parece que os clientes finais dessas empresas sejam as pessoas físicas, sejam as pessoas jurídicas, não se encontram entre os mais exigentes.

Entre as empresas informais os principais clientes finais são as pessoas físicas, indicando que a forma de produção informal induz também a venda informal.

Apesar de 60% das empresas realizarem pesquisas sobre os clientes, essas são realizadas internamente pela própria empresa (90%). Essa 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 serem fortemente inovadoras, como visto na seção anterior.

Entre os setores, as empresas entrevistadas que mais realizam pesquisa com os clientes pertencem ao setor de metalmeccânica (75% das empresas entrevistadas) e as que menos realizam pertencem ao setor de construção civil (50%). Entre as empresas apoiadas, o índice de frequência de pesquisa junto aos clientes também se apresenta mais elevado (64% contra 58%).

Concorrência

A maior parte das empresas entrevistadas localiza-se no fim (55%) ou no meio (31%) da cadeia produtiva. Entre os setores, observa-se que o setor de confecções e o de turismo têm a maior parte das empresas entrevistadas posicionadas no fim da cadeia produtiva. As empresas selecionadas do setor de comércio vendem principalmente artigos que são insumos para o setor de confecções, justificando-se o percentual de 56% de empresas posicionadas no meio da cadeia produtiva. Os outros setores possuem mais de 50% das empresas entrevistadas posicionadas no meio da cadeia produtiva. Entre as empresas apoiadas parece haver uma maior frequência das empresas que estão posicionadas ao final da cadeia produtiva (64 contra 51%).

Os fatores apontados pela maioria das empresas entrevistadas, como base de competitividade mais importantes, foram: qualidade do produto (90%), atendimento (89%), prazo de entrega e regularidade do produto (ambos com 88% de frequência) e finalmente o preço do produto (79%). 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.

As empresas informais apresentam uma base de competitividade distinta. Entre elas os fatores de competitividade mais importantes são o atendimento (86%), o prazo de entrega (79%) e, empatado, o preço (79%). Essas respostas fazem sentido com o padrão predominante nos canais de comercialização que, como visto, são as encomendas.

A localização dos principais concorrentes está no próprio Município (para 69% das empresas entrevistadas). O mesmo ocorre para as empresas

informais com uma intensidade de respostas um pouco inferior. Esse resultado mostra a dificuldade do conjunto das empresas de cooperarem entre si, por concorrerem no mercado final com empresas localizadas no mesmo território. O outro ponto de localização muito importante de clientes é em outro lugar do Brasil (44%), porém a maior parte das empresas 54% o considerou sem importância. As demais localidades (Estado como um todo e capital, região e mercado externo) representam menos de 30%, cada uma delas como muito importante na visão das empresas.

A maior parte das empresas entrevistadas interage com os seus concorrentes (59%), porém apenas 9% dessas interações é considerada de muito boa qualidade e a maior parte dos entrevistados não sabe avaliar essa interação (40%). Esse ponto também pode ser avaliado como uma fragilidade competitiva, representada pelo fato de que as empresas locais em vez de levarem em conta a concorrência externa e se unirem para combatê-la, combatem os empresários de sua própria localidade. A interação entre as empresas informais é menor (45%), porém de melhor qualidade do que a realizada entre as empresas formais, denotando maior confiança e solidariedade entre esse grupo de empresas.

Geografia das transações

A procedência dos equipamentos localiza-se principalmente fora do Município, mais precisamente no Brasil, fora do estado do Rio de Janeiro ou é importada. O fato de cerca de 10% das empresas indicarem que 100% da procedência de seus equipamentos era do Município pode estar relacionado a origem da compra por intermédio de representantes localizados no próprio Município, porque os bens de produção produzidos no local pela indústria de metalmeccânica, em geral, são vendidos para fora do Município, como é o caso da venda que o setor realiza para o setor automobilístico, localizado em São Paulo. No geral, não parece ter havido evolução na procedência dos equipamentos, notando-se que para todas as localidades consideradas, prevaleceu a categoria estável. Uma ligeira perda de importância do Município e da região e um ganho do Estado e de outras origens, entretanto, pode ser notada pela frequência relativa inferior nas duas primeiras localidades para a categoria de evolução crescente e pela frequência relativa superior na mesma categoria no caso das duas últimas localidades.

As matérias-primas vêm de uma parte do Município e outra parte maior de fora do estado do Rio de Janeiro. Algumas empresas importam menos de 5% de parte de sua matéria-prima. Da mesma forma que para os equipamentos, a procedência das matérias-primas parece ter evoluído de forma preponderantemente estável em todas as localidades consideradas.

Pode-se, todavia notar uma freqüência relativa mais elevada para as localidades procedentes do Município e de outras origens para a categoria de evolução crescente. Inversamente para a região e para o Estado destaca-se a categoria de evolução decrescente.

A origem de outros fornecedores está localizada principalmente no Município e, em parte, fora do estado do Rio de Janeiro. A evolução dessa procedência apresentou-se principalmente estável, podendo se notar para as procedências Município, Estado e outras origens uma maior freqüência relativa para a categoria de evolução crescente do que para a decrescente.

No que diz respeito às empresas informais, a procedência de equipamentos e matérias-primas é idêntica às empresas formais. Entretanto, em relação aos demais fornecedores observa-se uma diferença: 92% das empresas informais têm 100% desses fornecedores no próprio Município, enquanto apenas 21% das empresas formais enquadram-se nessa situação.

As vendas se destinam principalmente para outro lugar do Brasil e Município. As vendas externas, na região, e em outro lugar do Estado são bastante fracas, confirmando o padrão já observado anteriormente. O padrão deste destino parece ser preponderantemente estável. Registre-se um aumento da freqüência relativa superior para a categoria crescente nos casos do Estado, da região e de outras origens e superior para a categoria decrescente no caso do Município.

Ao contrário das empresas formais, a grande maioria das informais (71%) tem 100% de suas vendas para o próprio Município.

Relações com o ambiente empresarial e institucional

Cooperação

A maior parte das empresas não estabelece cooperação com outras empresas (73%). Entre as empresas informais não foi registrada nenhuma cooperação. O tipo de cooperação mais experimentado é o consórcio de exportação (20% das empresas da amostra). Esse tipo de cooperação tem sido induzido pelo projeto de apoio da APEX, conforme será melhor desenvolvido na seção sobre os Projetos de Apoio (PA) em Nova Friburgo deste capítulo. Entre os setores, destaca-se o de confecções pelo maior número de cooperações. No setor de construção civil nenhuma das empresas entrevistadas estabeleceu cooperação com outras empresas.

Este cenário parece sombrio em um local em que 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 o exemplo dos distritos industriais italianos) que a forma das MPes enfrentarem esses tipos de desafio tem sido cada vez mais

a cooperação que implica em um modelo descentralizado de tomada de decisão, uma maior transparência na organização e proteção de direitos dos sócios que participam da cooperação. Pela 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. Finalmente é importante observar que os projetos de apoio têm um importante papel a desempenhar no sentido de induzir à cooperação. Inclusive no caso das empresas informais entrevistadas, em que há ausência de projetos de apoio, observou-se que a cooperação é inexistente, corroborando nosso argumento.

As relações estabelecidas com o meio empresarial, privilegiadas, 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.

Para as empresas informais, o principal tipo de relacionamento tem sido a troca de informações sendo realizadas, principalmente, com clientes (50%) e fornecedores (21%), porém, a participação dos fornecedores é mais importante para as empresas informais do que para as formais. O segundo tipo de relação entre empresas informais, mais cotado, é a melhoria de insumos, produtos e processos realizados por 14% delas, porém, esse relacionamento é exclusivamente com os clientes.

Apenas 24% das empresas entrevistadas possui empresas parceiras. A avaliação dessas parcerias, entretanto, é mais positiva do que negativa. As parcerias que apresentam melhores resultados são as parcerias comerciais. Entre as empresas informais essas parcerias são ainda em menor percentagem (14%). As empresas que realizam parcerias na maior parte não apresentam dificuldades. As que apresentaram dificuldades destacam as seguintes razões para tal: demora e falta de comunicação com os seus fornecedores.

Enfim, as empresas entrevistadas ainda estão engatinhando na cooperação entre elas. É importante destacar que as principais cooperações registradas se estabelecem verticalmente – isto é, com as empresas fornecedoras e as clientes – e não horizontalmente, no mesmo mercado, à exceção do consórcio de exportação no setor de confecções. A principal hipótese para se explicar esse padrão de cooperação deve ser a falta de complementaridade entre as empresas locais de um mesmo setor. Todas realizam praticamente as mesmas funções e o grau de especialização entre elas é muito pequeno, como visto em vários itens anteriores de análise do questionário às empresas.

Terceirização e subcontratação

Os serviços menos terceirizados pelas empresas entrevistadas são a limpeza, a assessoria de imprensa, o *design* e as consultorias. 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 portes micro e pequeno no local, confirmando hipótese, levantada na seção anterior, sobre a razão de baixo padrão de cooperação apresentado pelas empresas entrevistadas. Os serviços mais terceirizados são: a contabilidade, a entrega de mercadorias e a manutenção.

As empresas informais da amostra não terceirizam nenhum tipo de atividades, compatível com o seu menor tamanho e capacidade técnica e gerencial.

Apenas 31% das 105 empresas entrevistadas subcontrata outras empresas para realizar parte de suas tarefas. Entre as empresas informais essa parcela também é pequena: apenas 14% das empresas subcontrata. Os dois setores no qual as empresas entrevistadas apresentavam a maior frequência na subcontratação eram o metalmeccânico e a construção civil. Nos demais setores o padrão de subcontratação é inferior ao observado para o conjunto da amostra. Destaque-se ainda que no setor de turismo as empresas entrevistadas não realizam subcontratação.

A fase mais freqüente da subcontratação ocorre no meio do processo (45%) e o motivo principal da subcontratação é o custo mais em conta. Cerca de metade das empresas que subcontrataram alegaram esta razão.

A maior parte das empresas que subcontrata costuma usar um tipo de contrato informal (64%), sem exclusividade, com prazo indeterminado e no qual a principal base da subcontratação é a base técnica-econômica e não a base geográfica (61 contra 33%).

A subcontratada localiza-se no próprio Município (82%), o seu tamanho é inferior ao da contratante (73%) e a qualidade apresentada é na maioria dos casos analisados igual (70%).

As empresas entrevistadas, por sua vez, são menos subcontratadas por outras empresas do que subcontratam. De fato apenas 22% das empresas da amostra são subcontratadas por outras empresas. Entre os setores, destacam-se os da construção civil (33%), têxtil (29%) e de confecções (26%) como setores em que as empresas entrevistadas são mais subcontratadas por outras empresas do que no conjunto da amostra. As empresas apoiadas (30%) são mais subcontratadas dos que as não apoiadas (18%).

O padrão de contrato estabelecido entre as empresas da amostra que são subcontratadas é semelhante àquele celebrado entre essas e as empresas subcontratadas por elas, e acima especificado. A maior parte dos contratos também é informal (83 contra 13% para formais), sem exclusividade (apenas 20% estabelecem exclusividade), as empresas que as contratam se localizam principalmente no Município (57%) e a base da contratação também é a proximidade técnico-econômica (52%).

Os aspectos diferentes no padrão de contrato entre as empresas da amostra que são subcontratadas e a contratante ficam por conta do prazo que é determinado por operação/lote (61%), o tamanho da empresa contratante e a sua capacitação tecnológica são superiores na maioria dos casos analisados.

Observa-se, ainda, que há treinamento de pessoal somente na minoria dos contratos realizados (4%) e a cessão de equipamentos se dá em menos de um quarto dos contratos (22%).

O padrão de subcontratação que as empresas da amostra estão submetidas – que se mostrou bastante baixo – é distinto entre as empresas informais: 57% das empresas informais são subcontratadas por outras empresas. Destas, 100% possuem contratos de trabalhos informais, sem exclusividade e por operação/lote. Quanto às contratantes dessas empresas informais, estão localizadas no próprio Município (100%). Das empresas informais subcontratadas, 50% delas trabalham para empresas que possuem tamanho e capacidade tecnológica superiores ao seu. A base dessa subcontratação é, em 75% dos casos, a proximidade geográfica.

Este foi o único elo encontrado entre os circuitos formais e informais: a subcontratação informal, por encomendas, às empresas informais. Esse resultado mostra a necessidade de direcionamento das políticas públicas para o setor informal de forma associada ao setor formal, que em vez de ampliar a capacitação de seus fornecedores e permitir que eles façam parte do circuito de economia formal, reforçam a informalidade destas empresas condenando-as à marginalidade do desenvolvimento econômico local. Um exemplo deste tipo de parceria entre as empresas contratantes e seus fornecedores, no Brasil, é a parceria histórica que a Petrobrás fez com seus fornecedores. O maior desafio em Nova Friburgo é a inexistência de uma empresa, do porte da Petrobrás, para a qual os gastos com capacitação de fornecedores seja compensado pelos custos de transação economizados em função do volume de suas compras. A consequência é uma relação espúria entre o circuito formal e o circuito informal, que, em vez de induzir ao desenvolvimento, colabora para manter o *status quo*.

Adesão institucional

Considerando-se a soma das participações nos órgãos profissionais, percebe-se que quase a metade das empresas entrevistadas (47%) indicou que não pertence a qualquer órgão profissional localizado no Município, na região, no Estado ou em outro lugar do Brasil, o que indica um baixo grau de adesão profissional entre as empresas entrevistadas. Desagregando-se esses dados por região, observa-se que o Município destaca-se como a localidade mais importante na frequência de adesões aos órgãos profissionais. Esse resultado é coerente com o fato de que Nova Friburgo é o Município-sede da região centro norte, local onde se localizam a maioria dos órgãos profissionais. De fato, 43% das empresas entrevistadas declararam fazer parte de um órgão profissional localizado no Município e 22% das empresas que pertencem a dois ou mais órgãos profissionais também se localizam no Município.

Como o esperado, não se registrou participação nos órgãos profissionais entre as empresas informais.

O julgamento sobre os serviços oficiais oferecidos às empresas, tais como alvarás e licenças, não foi realizado por 47% das empresas entrevistadas, que preferiram se omitir à avaliação. Entre as empresas que realizaram a avaliação sobre os serviços oficiais, 34% delas reputou-o como bom/muito bom. Entre as empresas que se omitiram a avaliar os serviços oficiais estavam principalmente as empresas informais.

A relação com as associações profissionais, por sua vez, deixou de ser julgada por um número menor de empresas entrevistadas (34%) e a opinião predominante entre as que realizaram a avaliação é de que esta relação é boa/muito boa (48%). O julgamento das empresas entrevistadas sobre a legislação, em termos gerais, foi mais negativo do que positivo. Entre as áreas onde a opinião da maioria das empresas apontou uma avaliação negativa (ruim/regular) estão a área tributária fiscal (84%), a área trabalhista (66%) e a área administrativa (53%). Esse padrão de resposta mostra que as associações profissionais são as melhores avaliadas entre as empresas respondentes, apesar da baixa adesão das empresas a essas associações. Em especial, a legislação que depende da Prefeitura local foi recentemente avaliada pelo IBAM e o seus principais resultados coincidiram com o julgamento feito pelas empresas, mostrando que ainda há muito espaço para a introdução de melhorias nessa área (IBAM, Sebrae-RJ, 2003).

A maioria das empresas entrevistadas não mantém relações com as entidades de ensino e pesquisa. De fato em todas as modalidades de relacionamentos, o percentual de empresas que o realiza é inferior a 22%. O padrão mais frequente entre as empresas que estabelecem relações com

as entidades de ensino e pesquisa é a troca de informações (22%), e a realização de ensaios em insumos, processos e produtos (18%) e o treinamento de funcionários (16%). Uma hipótese para este padrão de relacionamento pode ser que, apesar das entidades de ensino e pesquisa locais serem principalmente privadas, elas ainda não oferecem 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), salvo honrosas exceções de atividades de relacionamentos menos clássicas que serão relatadas na seção sobre os Projetos de Apoio (PA), deste capítulo, sobre projetos de apoio. Apenas 25% das empresas respondeu sobre a qualidade das relações com as entidades de ensino e pesquisa e para 17% delas a qualidade é boa/muito boa.

Quanto aos demais serviços técnicos especializados existentes na região, os mais utilizados são os do Senai (47%), seguido do Sebrae (45%) e dos Sindicatos (41%). A avaliação sobre a qualidade destes serviços é boa/muito boa segundo 49% das empresas entrevistadas.

Entre as empresas informais não se registrou relações com as entidades de ensino e pesquisa nem com os serviços técnicos especializados disponíveis na região.

Desafios empresariais

Os maiores desafios empresariais apresentados pelas empresas foram carga e forma tributárias (respectivamente 87 e 81%), falta de capital para investimento (79%), taxa de juros e burocracia inadequadas (empatadas para 73%, respectivamente). Entre as dificuldades de menor relevância, mas que constituem sem dúvida aspectos importantes para a análise da pesquisa, merecendo destaque, é que 57% das empresas consideram a concorrência uma dificuldade forte e, coerente com esse resultado, cerca de 51% considera também que o retorno ao investimento é uma dificuldade. As dificuldades com menor importância ficam por conta da qualidade do produto ou do serviço, localização, gestão da empresa e instalações.

Entre as empresas informais os maiores desafios empresariais são mais restritos, mas coincidentes com o conjunto da amostra. Os três desafios mais importantes são falta de capital de giro e de investimento, empatados com 93% das respostas, e taxa de juros inadequada (64%).

Apesar da maior parte das empresas do Município ser de micro e pequeno porte, elas não consideram que o tamanho modesto seja um desafio empresarial. Entre as 91 empresas respondentes, apenas 32% respondeu positivamente a esta questão.

A expectativa dos empresários entrevistados em relação aos apoios possíveis é grande e compatível em hierarquização de importância, medido pela frequência, aos principais desafios acima apontados. A única surpresa fica por conta da capacitação técnica ou profissional, que não havia sido apontada como um dos principais desafios e agora encabeça a lista dos apoios esperados. De fato, destacam-se capacitação profissional ou treinamento técnico e carga tributária (92%), informações sobre o mercado, acesso ao capital de investimento e abertura de novos mercados (cada uma com 87% de frequência das respostas), acesso ao capital de giro (86%), e política fiscal, simplificação administrativa, taxa de juros e capacitação (cada uma com 85%).

Os apoios onde as expectativas são menores são acerca do local profissional (46%), gestão do emprego (39%) e exportações (38%). As hipóteses para esse baixo padrão de expectativas, verificado entre as empresas do conjunto da amostra quanto a esses três apoios, podem estar relacionadas ao pequeno grau de dificuldade apontado anteriormente ou à atribuição de responsabilidades aos próprios empresários nos dois primeiros apoios. Quanto ao último apoio, existe no Município um projeto de apoio à exportação, logo a atribuição de uma baixa expectativa a esse tipo de apoio pode estar associada a uma avaliação negativa dos empresários sobre o atual apoio ou, inversamente, a um elevado grau de satisfação com o apoio já recebido.

Entre as empresas informais os apoios esperados pelos empreendedores são na comercialização de seus produtos, na taxa de juros e no acesso ao capital de giro e de investimento por meio de empréstimos bancários. A expectativa de apoio na comercialização entre as empresas informais também é uma surpresa porque as empresas informais não haviam destacado entre os seus maiores desafios a comercialização de seus produtos.

No conjunto da amostra, a maior parte dos entrevistados (79%) considera que as perspectivas de crescimento serão crescentes nos próximos três anos. Esta opinião otimista de crescimento é mais elevada nos setores têxteis e de turismo, onde 100% das empresas entrevistadas consideram que a perspectiva é crescente, e também pelo setor de construção civil (83%). Nos setores em que esta perspectiva de crescimento é igual ou inferior à da amostra, estão os setores de confecção (79%), comércio (67%) e metalmecânica (62%). O percentual de empresas apoiadas que espera crescer é maior do que o percentual de empresas não-apoiadas (85 contra 76%).

Entre as empresas informais essa perspectiva de crescimento é mais acentuada: 93% está otimista com o crescimento. Este resultado é coerente com o resultado de uma perspectiva de evolução do faturamento mais acentuada entre as empresas informais do que nas formais, anteriormente relatado.

As áreas onde os investimentos são previstos nos próximos cinco anos não indicam a implantação de uma nova fábrica como uma opção importante, apesar de suas expectativas favoráveis em relação ao crescimento nos próximos três anos apontada anteriormente. De fato, apenas 26% dos respondentes irão realizar investimentos em novas fábricas nos próximos cinco anos. Outras áreas foram privilegiadas para acolherem os investimentos. Entre os mais importantes destacam-se qualidade (93%), melhoria no produto (91%), comercialização (90%), capacitação (89%), equipamento/ampliação de capacidade e diversificação (cada uma com 84% das respostas). Em geral, essas intenções de investimentos consideradas as mais relevantes são mais coerentes com o acirramento da concorrência do que com a hipótese de crescimento propriamente dita. 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 este 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 (67%), aumentar a mão-de-obra empregada (75%), aumentar suas preocupações com a organização da empresa (75%) e aumentar a capacitação (88%). Finalmente, quando perguntados sobre a perspectivas de financiamento desses investimentos nos próximos anos, 67% dos entrevistados respondeu que iria financiá-lo com os seus próprios recursos, através 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 no Município 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.

Entre as empresas informais, as áreas de investimento apontadas são inúmeras e comungadas por 100% das empresas informais entrevistadas: modernização da planta, diversificação, melhoria no produto, recrutamento de novos empregados, capacitação, comercialização, qualidade e formalização. Corroborando a intenção desta última área de investimento, 64% das empresas responderam que não consideram a informalidade uma vantagem.

Diferentemente das empresas formais, as empresas informais parecem ser mais coerentes com a perspectiva de crescimento apontada. Pretendem investir basicamente na formalização, na busca de novos canais de comercialização (suas vendas são feitas principalmente através de encomendas, como visto anteriormente) e na diversificação de seus

produtos (a maior parte das empresas informais é especializada em um ou dois produtos).

Importância do local no desempenho das empresas

A participação das empresas entrevistadas nas associações locais é mais expressiva em instituições de caridade (31% das entrevistadas), religiosas (30%) e esportivas (27%). Entre as empresas informais, a participação nas associações religiosas locais é a mais intensa (43%).

Avaliação pelos empresários

Na avaliação dos empresários entrevistados, as três principais vantagens de localização estariam em existência de infra-estrutura física, apontada como muito importante por 80% dos entrevistados, facilidade de comunicação e transporte (78%) e disponibilidade de mão-de-obra (75%). Entre as empresas informais, essas vantagens, para 71% das entrevistadas, são: proximidade com fornecedores e consumidores e facilidade de comunicação e transporte.

Outros fatores considerados como muito importantes por mais de 50% dos entrevistados foram a existência de infra-estrutura de serviços (69%), a qualidade da mão-de-obra (68%), a proximidade com os consumidores (66%), com os fornecedores (57%), o ambiente escolar (54%) e os custos da mão-de-obra (54%).

Por outro lado, os entrevistados elegeram como os três principais fatores de desvantagens locais, em primeiro lugar, os incentivos fiscais com 95% das respostas, considerando-os sem importância. De fato, isso expressa a ausência de incentivos fiscais locais. Em segundo lugar, que os programas governamentais são sem importância (87%) e que, apesar da existência de uma série de universidades locais, a sua proximidade não se constitui em um fator de vantagem locacional, constituindo-se no terceiro fator de desvantagem.

O percentual de entrevistados que pretende se mudar é apenas de 22%, e a principal motivação para esta mudança é a ampliação de espaço (56% entre as empresas que esperam se mudar) e a aproximação com os clientes (16%).

Quanto à utilização da infra-estrutura regional disponível nas instituições locais e nas universidades os entrevistados elegeram como as mais utilizadas aquelas do Sebrae, do Senai e da Firjan com cerca de 50% das respostas para cada uma das instituições eleitas. Os motivos da não-utilização, pergunta respondida por apenas 36% dos respondentes, são que a necessidade desses serviços não são vistos com um fim ou motivo determinado. Quanto à primeira resposta, poderíamos associá-la ao baixo grau de

especialização das empresas locais acima referido. As empresas ainda não sentem a necessidade de se especializarem e aumentarem o uso de serviços locais para viabilizar essa especialização. As empresas informais não utilizam a infra-estrutura regional disponível.

A maior parte das empresas entrevistadas avalia a infra-estrutura regional como boa/muito boa. Todas as expectativas apresentadas com relação às instituições locais, foram avaliadas como positivas por cerca de 50% ou mais dos respondentes. As expectativas que se destacaram, entretanto, foram cursos de capacitação (88% dos respondentes), serviços de desenvolvimento para empresas (76%), participação em eventos e feiras de negócios (74%) e divulgação de marcas regionais (70%).

As relações com o Município foram avaliadas por 49% das empresas como boa e as relações com os serviços federais apenas como média por 36% dos respondentes. A maioria dos entrevistados, todavia, considera que estas relações podem ser melhoradas (77%).

Avaliação objetiva

O sítio estudado, de uma forma geral, traz resultados sobre o tecido empresarial local e sobre o ambiente que estão bastante distantes dos casos virtuosos observados nos distritos industriais. Esses, são considerados modelos alternativos de organização produtiva, para que as PMEs enfrentem os desafios do mundo globalizado e da concorrência intensificada. As empresas 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, os seus mercados são principalmente internos e bem pouco controlados por elas, diferentemente das empresas localizadas nos distritos industriais italianos 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 o sítio pesquisado e os distritos industriais italianos.

É importante ressaltar que este quadro de ausência de cooperação não se dá pela ausência de instâncias de cooperação ou projetos de apoio que estimulem este tipo de relacionamento entre as empresas ou pela ausência de instituições locais capazes de propiciarem uma infra-estrutura de apoio. Ao contrário, Nova Friburgo tem sido bastante privilegiada com projetos de apoio, como será visto na seção seguinte deste capítulo.

Por outro lado, a análise dos PA, realizada pelos empresários entrevistados, mostrou que mesmo que eles tenham induzido uma melhoria do desempenho interno das empresas e a cooperação entre elas, principalmente a horizontal, eles ainda atingem uma população muito restrita delas, principalmente as maiores, 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, conforme análise que será mais detalhada na próxima seção dedicada a análise de alguns dos projetos em curso, no Município.

Os projetos de apoio

Nova Friburgo é um Município com uma história e tradição fortemente industrial, como visto na primeira seção deste capítulo. Em conformidade com esta tradição, dispõe de uma série de instituições bastante antigas e tradicionais relativas ao apoio do enorme contingente de empresas industriais ali localizadas. Além disso, o Município tornou-se, a partir dos anos de 1980, fortemente especializado no setor de confecções. Ambas as condições fazem de Nova Friburgo o paraíso de iniciativas e direcionamentos dos praticantes de políticas públicas voltadas para a transformação e reconfiguração industrial. Entretanto, registrou-se também uma mudança na morfologia das empresas industriais que reduziram significativamente o seu tamanho ao longo do período de 16 anos analisados, seja pelo aparecimento mais numeroso de micro e pequenos estabelecimentos do setor de confecções, seja pelo enxugamento e redução do tamanho das grandes empresas têxteis.

Dois grandes desafios contemporâneos, já explicitados como os desafios econômicos locais mais importantes do município de Nova Friburgo, e posteriormente reforçados pela análise do tecido empresarial realizada na seção anterior, parecem atrair fortemente as práticas de política e os projetos de apoio associados:

- como transformar as MPes de um setor tradicional (setor de confecções), atuando principalmente em um mercado local, em empresas vencedoras a partir de sua atuação em rede nos mercados nacional e internacional;
- como coordenar as inúmeras instituições que oferecem os apoios pela execução de projetos independentes e que estão subordinados a outras hierarquias de governança e de financiamento não locais; ou seja, quais são os elementos que permitem a construção de uma governança local não-hierarquizada.

A existência de uma enormidade de PA tradicionais e já consolidados e a presença de novos PA voltados para implementar as grandes idéias de agên-

cias internacionais e nacionais sobre o desenvolvimento econômico local, a nova forma de indução do desenvolvimento, a partir dos anos 1970, levaram à necessidade de uma seleção entre estas tantas ofertas de projetos disponíveis para estudo. O subconjunto eleito deveria, de um lado, ajudar a responder às problemáticas de desenvolvimento selecionadas e, de outro, ser um subconjunto passível de análise no escopo desse trabalho.

Os desafios de desenvolvimento local, selecionados para análise, orientaram racionalmente a seleção dos PA a serem objetos de investigação. Dois principais critérios foram usados neste sentido. O primeiro diz respeito ao conteúdo dos PA e a possibilidade deles motivarem as empresas a atuarem em rede entre si e compartilhar serviços oferecidos pelas instituições. Nesse sentido, elegemos os PA voltados para o setor de confecções, setor com maior grau de especialização no Município e o maior gerador individual de empregos formais e informais. Apesar de existir uma série de iniciativas planejadas para o setor de metalmecânica (ferragens), elas são mais recentes e obtiveram, até o momento, menos apoios efetivos. Foi também para o setor de confecções que já havia sido criada uma estrutura de governança importante para coordenar o trabalho das várias instituições executoras e financiadoras dos PA, denominada Conselho da Moda.

Este primeiro critério – conteúdo e atuação em rede – qualifica o setor de confecções para observação de uma governança local não-hierarquizada que, de uma forma abstrata, aproxima-se do caso dos distritos industriais italianos. Nesse modelo, o tecido empresarial é principalmente composto de micro e pequenos estabelecimentos atuando em rede devido a enorme complementaridade observada entre as empresas que, além de especializadas em um setor, são especializadas entre as várias funções do processo de divisão do trabalho (entre elas mesmas), sendo cada empresa responsável por uma etapa específica do processo produtivo. Estas características facilitam o processo de cooperação entre elas. Diferentemente, no caso estudado, as empresas apesar de micro e pequenas e também especializadas em um único setor – o de confecções – não apresentam complementaridade nas várias funções do processo de divisão do trabalho e são fortemente verticalizadas, aspectos estes que desafiam o bom andamento dos projetos cooperativos.

O segundo critério para seleção dos PA foi o foco temático destes. Foram eleitos como focos principais de análise as questões da inovação (que no caso do setor de confecções é principalmente introduzida através do *design*, das máquinas e dos *softwares*) e da gestão integrada do desenvolvimento econômico e social local. Neste caso específico, o foco é verificar em que medida os PA aplicados à região estão privilegiando os dois aspectos (econômico e social) considerados muito importantes na promoção do desen-

volvimento a partir da leitura de outras experiências históricas. Atuar em um mercado mais amplo do que o mercado local, atendendo aos clientes do mercado nacional e internacional, implica em mudar os padrões de concorrência exercidos: de uma concorrência estritamente baseada em preços para uma concorrência baseada em normas e padrões de qualidade e, sobretudo, introdução de inovações que permitam a diferenciação continuada dos produtos.

Desta forma, foram escolhidos os seguintes PA para análise: o PSI, o DLIS, os Consórcios de Exportação (APEX); o Projeto NAD; o Projeto APL-NE, o Projeto de Desenvolvimento de Distritos Industriais (Projeto BID) e o Projeto Promos.⁷

Esse conjunto de projetos envolve uma enorme quantidade de atores intervenientes, responsáveis por sua concepção, execução, avaliação e financiamento. Entre eles pode-se enumerar: o Sindicato de Vestuário local; o Sebrae em suas várias representações regional, estadual e nacional; a Firjan e sua representação regional, bem como o Senai estadual e o Núcleo de Apoio ao Desenho, órgão especializado do Senai; a Universidade Estadual do estado do Rio de Janeiro, por intermédio do Instituto Politécnico localizado em seu *campus* de Nova Friburgo; a Secretaria de Desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro; as representações municipais constituintes do pólo de confecções de Nova Friburgo – além da representação de Nova Friburgo, de Cordeiro, Cantagalo, de Duas Barras e de Bom Jardim; o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, por meio de sua Secretaria de Competitividade; a Agência de Promoção às Exportações, instrumento para abertura e desenvolvimento de mercados externos do MDIC; o BNDES; o BB; o BID; a Agência da Câmara de Comércio de Milão; e o PNUD.

Todos estes atores tem assento e interação através do Conselho da Moda – instância coordenadora criada inicialmente com a denominação de PSI com apoio do MDIC, como será descrito a seguir. Cada um deles exerce representação de grupos específicos: uns representam os empresários (Sindinvest-NF, Firjan e sua representação regional, Senai), outros o Poder Público em seus vários níveis, municipal,⁸ estadual e federal, outros o setor acadêmico (UERJ), outros as MPes (Sebrae), outros os organismos de financiamento internacionais (BID) e nacionais (BNDES, CEF e BB) e outros os interesses comerciais dos distritos industriais italianos (Promus). O exercício de coordenar todos eles, no sentido de permitir que os projetos de cada agência possam ser parte complementar da indução ao desenvolvimento econômico local, é um longo aprendizado em curso.

As informações sintetizadas sobre os PA selecionados são originárias tanto das entrevistas realizadas, quanto da documentação disponível, in-

terna aos PA ou divulgada na imprensa. Foram realizadas cerca de 30 entrevistas para os sete PA selecionados, organizadas em distintos momentos de 2002 e 2003, por grupos de duas ou três pessoas⁹ e nas distintas instituições responsáveis pela concepção, execução e financiamento desses PA o que permitiu controlar as informações obtidas de cada um dos entrevistados e a evolução das mesmas.

As informações são sintetizadas por tema de análise dos PA: características gerais; adequação ao quadro econômico local; máquina: funcionamento interno em relação aos objetivos perseguidos; balanço das atividades realizadas; processos e ferramentas de avaliação utilizados; interação com empresas; e avaliação geral.

Organização e atuação dos projetos

Características gerais

O PA mais abrangente é o PSI porque um de seus objetivos principais é estruturar a governança entre as várias instituições e agências atuando em Nova Friburgo. A sua direção é realizada pelo Conselho da Moda (na época Conselho de Desenvolvimento da Indústria de Moda).¹⁰ Na verdade, este PA iniciou praticamente todas as ações de indução do desenvolvimento local e exerceu uma parceria definitiva na captura dos demais projetos, tendo sido o primeiro projeto a chegar no Município (maio de 2000).

Entre as principais fontes de financiamento estão instituições nacionais e internacionais, mas também a contrapartida empresarial. Pode-se notar a ausência do financiamento de bancos de investimento e ou comerciais.

As naturezas técnicas dos projetos podem ser resumidas basicamente em fomento ao fortalecimento dos distritos industriais, por meio do desenvolvimento empresarial e tecnológico das MPEs e o estímulo a sua atuação cooperativa, internacionalização e formação de lideranças, capazes de canalizarem os desafios ao desenvolvimento sob a forma de projetos específicos. A Tabela 13, mostra outras características gerais destes projetos.

Adequação dos PA ao quadro econômico local

As condições em que o projeto mobilizador PSI foi criado dizem respeito ao diagnóstico de uma crise generalizada, iniciada em 1992 e acelerada pelos impactos do Plano Real em 1995. Essa crise implicou na mortalidade de várias empresas do setor de confecções. Entretanto, não foi provocada pela questão externa (liberalização, queda de barreiras alfandegárias, concorrência de produtos importados), mas pela própria dinâmica de crescimento do setor de confecções: crescimento exagerado de empresas, devido à facilidade de entrada, excesso de concorrência e pressão sobre o mercado de trabalho, redução de margens de lucro e falência generalizada de empresas. A pres-

são sobre o mercado de trabalho no local pode ser evidenciada pelas greves e por aumento de salários ocorridos nos anos de 1994 e 1995.

A idéia força dos PA analisados, além da organização da governança local, pode ser resumida na transformação das empresas de confecção para que elas pudessem adquirir condições de sustentabilidade e competitividade em um mercado aberto a partir da mudança do patamar de competição de preços para diferenciação de produtos. Essa diferenciação estaria baseada inicialmente em dois eixos centrais capacitação gerencial e técnica e *design*. A partir de agosto de 2001 foram se delineando outros eixos de ação tais como maior conhecimento do mercado nacional e internacional e introdução de outras fontes de inovação – máquina de corte computadorizado – que ampliassem o acesso dos produtores às inovações e aos padrões de qualidade exigidos nos mercados nacional e internacional.

As primeiras reações ao PSI, primeiro projeto iniciado no local, foram muito positivas e transformadoras: grande mobilização do setor, sensibilidade para colaboração, despertar para o mercado externo, clareza da necessidade em capacitação gerencial, percepção da possibilidade de geração de externalidades para outros setores.

O público-alvo do PSI eram as empresas e os trabalhadores do setor de confecções, fortemente afetados pela crise que o setor atravessava. Secundariamente o público-alvo era o Município. Entretanto, desde o seu início houve uma distorção no público efetivamente alcançado: apenas cerca de 25% das empresas de confecção foram atendidas e os trabalhadores só foram beneficiados indiretamente, mediante a melhoria dessas empresas.

Os objetivos gerais do DLIS de atuar na articulação de vários parceiros locais para desenvolvimento de outros setores correlatos ou não ao setor de moda íntima, que estava recebendo os principais investimentos de vários PA, inclusive do Projeto BID, atendiam ao diagnóstico de uma ausência generalizada de cooperação e confiança entre os principais protagonistas do desenvolvimento econômico local, tanto da Firjan quanto da Prefeitura. A primeira estava fortemente interessada no desenvolvimento de outros setores e a segunda no estímulo à participação popular nas decisões de gestão pública e também em adquirir uma metodologia para viabilizar esse propósito. Nesse sentido, pode-se afirmar que o DLIS respondeu a duas problemáticas de Nova Friburgo: de um lado, atuar em outros setores – no caso, principalmente área rural – não contemplados pelos investimentos de apoio e, de outro, contribuir para o novo governo municipal, que tomou posse em 2001, atuar de forma mais transparente e participativa. Entretanto, essa coincidência entre os interesses da Firjan e da Prefeitura, não foi capaz de atender parte das demandas por apoio a outros setores na área urbana (o projeto não evoluiu para a área urbana, como estava previs-

Tabela 13: Visão geral dos projetos de apoio selecionados

Projetos	Início no local	Concepção	Direção	Execução	Parcerias	Financiamento	Natureza técnica
PSI (Desenvolvimento da Moda)	Mai. 2000	Firjan Sebrae	Conselho da Moda	Uerj Sebrae Senai	BID Promus Pnud Apex MctMdic	ApexFirjan/SenaiSebraeMct	Desenvolvimento da indústria de confecções e do território
DLIS (Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável)	Jan. 2002	Pnud	Sebrae Nacional Sebrae local	Pnud	Firjan local	BIDSebrae Nacional	Capacitação e fomento através da formação de lideranças e mobilização das comunidades
Consórcios de Exportação	Mar. 2000	Mdi/Apex	Apex	Consórcios com apoio técnico do Sebrae local	Firjan local	Repasse do ISS (50%) e aporte dos empresários associados (50%)	Abertura de mercados e canais de comercialização; capacitação produtiva e gerencial
NAD (Núcleo de Apoio ao Design)	2001	Firjan Sebrae Senai	Senai Rio de Janeiro	Nad/Senai local	-	Senai Sebraetec Empresas	Capacitação técnico profissional do setor de confecções e prestação de serviços de apoio tecnológico e design
APL-NF (Apoio Técnico e Gerencial ao Arranjo Produtivo de Moda de Nova Friburgo)	Dez. 2002	Instituto Politécnico da Uerj	Instituto Politécnico da Uerj	Instituto Politécnico da Uerj	Conselho da Modal Instituto de Economia da UFRJ Senai local	Fundo Verde Amarelo/FndctCNPq	Apoio gerencial e técnico e prestação de serviços de corte computadorizado às empresas de confecção
Projeto BID (Programa de Desenvolvimento dos Distritos Industriais)	Set. 2002	Bid/Fumin	Sebrae Nacional	Sebrae Rio de Janeiro e local	Promos	Fumin Sebrae Nacional	Fortalecimento da dinâmica dos distritos através de informação e acesso a mercados, desenvolvimento empresarial e organização da produção, monitoramento e avaliação
Projeto PROMOS (Internacionalização das PMEs)	Set. 2002	BIDPromos	Promos Sebrae Nacional	Sebrae local	BID	Promos	Apoiar internacionalização das PMEs

Fonte: Elaboração própria

to inicialmente) e não satisfaz a Prefeitura no que diz respeito a forma de incorporar os cidadãos na gestão pública, criando-se uma expectativa maior junto a esses do que seria desejável.

Os objetivos específicos do Projeto Consórcios de Exportação eram a promoção, a prospeção, a participação em feiras, eventos e *shows rooms*, a contratação de agentes para comercialização, a capacitação nas áreas de gestão em geral, o desenvolvimento do produto e a adequação aos padrões internacionais. Os mercados visados pelos consórcios são tanto os Estados Unidos e a Europa, mercados desenvolvidos, quanto mercados latino americanos ou africanos, bem menos exigentes do que os primeiros. Em uma primeira avaliação dos projetos pode-se questionar se empresas pequenas e desconhecidas nos mercados nacional e internacional deveriam focar em tantos alvos de uma só vez. De fato, em média cada consórcio visava em seu Projeto inicial atingir cerca de seis mercados distintos.

A constituição de cada consórcio foi objeto de concertação entre empresas, lideradas pela Firjan e pelo Sindinvest-NF, e mobilizadas pelo Sebrae local. A demora na elaboração dos projetos de cada consórcio (cerca de dois anos) ilustra bem as dificuldades dessa concertação entre as empresas sem nenhuma prática de cooperação entre elas e o desentendimento entre as instituições – a Firjan, o Sindicato e a APEX – no que diz respeito à forma de organização dos consórcios. A liderança do Sindicato reivindicava para suas consorciadas a formação de um único consórcio; a Firjan gostaria de viabilizar a participação de outras empresas que estavam fora do Sindicato e a Apex, apesar de achar que deveria ser formado apenas um consórcio, esse deveria ser de livre acesso para todas as empresas formais da região, contrariando o Sindicato. A Firjan interferiu nas eleições do Sindicato, tentando manobrar a liderança, mas tudo isso acabou escapando ao seu controle. Com a aprovação do Projeto BID/Promos – em setembro de 2002, o Sebrae Nacional acabou assumindo a liderança do Projeto de consórcios

Houve participação das empresas na idealização de cada um dos quatro consórcios formados,¹¹ mas segundo as empresas a sua contrapartida é essencialmente amarrada; não há financiamento para capital de giro previsto no Projeto e, no caso da exportação, o prazo de venda, em geral, se alonga para além do prazo concedido pelo fornecedor de matérias-primas. Essa situação reforça a necessidade de financiamento do capital de giro para exportação, apoio esse inexistente ou desconhecido das empresas locais.

Os objetivos gerais do NAD eram capacitação técnico-profissional e desenvolvimento de produtos para o aumento de produção e produtividade visando atingir o mercado internacional. Talvez esses objetivos não fossem imediatamente correspondentes ao alvo que as confecções estavam que-

rendo atingir. Como já relatado no Projeto PSI, talvez as instituições estivessem mais convencidas da idéia de que a saída para a crise local seria por meio da exportação do que os próprios confeccionistas. Esses, por sua vez, de uma forma geral não conseguem vocalizar muito bem as suas demandas por intermédio do Sindivest, que normalmente é dirigido por um grupo muito pequeno de empresas, mais interessado em se apropriar dos frutos disponíveis nos PA do que capitalizar uma representação para canalizar os interesses da classe.¹²

Para tentar levar em consideração as críticas dos empresários o NAD estudou toda a questão do sigilo para mostrar às empresas que a contratação de serviços não obrigatoriamente levaria à revelação de segredos industriais. Quanto aos cursos de capacitação eles têm sido muito mais demandados pela população, em geral, do que pelas empresas, visando o treinamento de seus funcionários ou gerentes que é bastante baixo.

As principais formas de ação previstas no Projeto APL-NF são o desenvolvimento de um banco de dados com informações dinâmicas sobre estudos e informações de utilidade para o processo de tomada de decisão dos empresários de confecção, principal público-alvo do Projeto, instalação de um laboratório de apoio à produção, com apoio técnico ao *design*, risco e modelagem, e a instalação de uma máquina de corte.

As primeiras reações a esse Projeto foram um pouco adversas. De um lado, em reunião com os empresários, em sua maioria dos consórcios, foi reconhecida a importância da máquina e os ganhos de lucratividade que ela poderia trazer para o setor, entretanto, os empresários não se mostraram convencidos de que esse serviço poderia ser compartilhado entre as várias empresas e consideraram mais adequado se as próprias empresas pudessem operar a máquina ou os *softwares* de CAD. De outro, o Senai que havia inicialmente se mostrado como parceiro importante, temeu a concorrência da UERJ na prestação de serviços técnicos, retirando a parceria inicial. Finalmente as demais instituições locais tomaram partidos conforme seus interesses específicos, tendo a Firjan se alinhado com o Senai e o Sebrae não tomou nenhum partido, porque na prática ainda não reconheceu a UERJ como a líder na instalação do centro de serviço às empresas.

Os objetivos gerais são: estruturar, implantar o Núcleo de Inteligência da Produção, o Laboratório de Apoio à Produção e a Unidade de Corte Computadorizado. Os beneficiários do Projeto ainda não haviam explicitado essas demandas com muita clareza por não acreditarem que esse tipo de apoio técnico e gerencial pudesse ser compartilhado entre as empresas. Contraditoriamente, há registros de empresas no local que estudaram individualmente a criação e implantação desses serviços verticalizados na sua própria empresa.

Além disso, o mercado de exportação – no qual os padrões de qualidade exigidos são superiores aos do mercado nacional – ainda não é uma realidade para as empresas locais, nem mesmo para as empresas que já iniciaram seu processo de posicionamento em relação ao mercado externo mediante os projetos de Consórcios. É importante ressaltar que esse subconjunto de empresas não representa nem 8% das empresas formais existentes no pólo. Logo, conclui-se que embora as concepções e os objetivos estejam adequados a problemática local, eles são ainda uma antecipação da demanda real dos empresários nesse sentido, seja porque eles ainda não estejam preparados para partilhar serviços, seja porque ainda não sentiram a pressão da necessidade de alterar os padrões de qualidade de sua produção, por não estarem inseridos nos mercados mais dinâmicos de consumo (grandes magazines e mercado nacional).

Ao longo da implementação do Projeto se tem estudado várias alternativas para a sua localização, mas até agora não aconteceu uma evolução em relação a essas alternativas. Um aspecto que talvez tenha sido negligenciado na elaboração do Projeto foi o formato organizacional de operação da prestação de serviços, desde a localização da máquina de corte até quem irá operar esta máquina e cobrar pela prestação de serviços. Uma restrição do Fundo Verde Amarelo (que não é particular deste Fundo de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico) é que é obrigatório que a prestação dos serviços seja usufruída pelo público, em geral, e não por um grupo específico de empresas.

Os objetivos gerais do Projeto BID são a cooperação empresarial, remoção de obstáculos enfrentados pelas empresas e pela mão-de-obra e utilização das lições internacionais. Espera-se a partir dessas ações obter um grande efeito demonstrativo do caminho a ser seguido por outras regiões. Os objetivos específicos são melhorar a capacidade local de atuação tanto das instituições quanto dos empresários, em uma ótica de cooperação entre as empresas; facilitar o aumento da competitividade das empresas, a partir de acesso a mercados e de identificação e fortificação dos canais apropriados; apoiar os processos de reorganização da produção das pequenas empresas; promover a inserção das empresas mais dinâmicas no mercado nacional e internacional.

O público-alvo são as empresas e as instituições locais. Os pontos de intervenção foram inferidos a partir da comparação da realidade local com o modelo ideal dos distritos industriais italianos. Os principais fatores de debilidade identificados nas pequenas empresas foram o limitado acesso aos serviços financeiros e não-financeiros, principalmente os mercados; a dificuldade de definir estratégia de produção em nível de produto/setor que lhe permita um posicionamento estratégico mais adequado; a limitada capaci-

dade de gerência dos empresários, que se reflete em uma excessiva integração vertical das empresas e na escassa cooperação empresarial; o baixo nível tecnológico; e a demanda insatisfeita por serviços de apoio.

Esses fatores identificados de debilidade estão em consonância com a realidade econômica local. Entretanto, parece que esse diagnóstico não era um consenso entre as empresas locais e suas representações. Constituíam-se mais na demanda expressa das instituições locais, especificamente Firjan e Sebrae, do que das lideranças empresariais. Aliás as lideranças empresariais não são muitas no Município e estão muito pouco representadas pelo Sindinvest-NF que possui cerca de 100 empresas associadas entre quase 500 empresas formais registradas na região.

De fato, a participação da comunidade local no desenho do Projeto restringiu-se às autoridades do Sebrae e alguns “representantes do setor”, clientes tradicionais do próprio Sebrae. Adicionalmente foi solicitada uma contrapartida dos empresários o que afastou aqueles com menores disponibilidades. O próprio Sebrae também ficou encarregado de selecionar o Comitê Gestor local e o gerente técnico.

O Projeto Promos complementa perfeitamente o Projeto do BID e este complemento é importante porque ele vem para dar suporte a outras ações não privilegiadas no Projeto BID tais como a internacionalização das pequenas empresas e o desenho de ações que fortaleçam o DLIS.

Em resumo, os PA selecionados têm uma relação com a realidade socioeconômica institucional bastante forte. Suas concepções foram baseadas em diagnósticos da região, levaram em conta estudos anteriores, foram objeto de concertação entre as instituições. A relação com as empresas é que ainda não está bem construída. De uma forma geral, há uma insatisfação generalizada dos empresários – seus principais beneficiários – sobre o compartilhamento de serviços e também dificuldades em praticarem o exercício da cooperação exigido por vários dos projetos.

A “máquina” dos PA: funcionamento interno em relação aos objetivos perseguidos

O volume financeiro global envolvido nos PA analisados pode ser visualizado a partir da Tabela 14. As contrapartidas das empresas estão previstas para os Consórcios e para a prestação de serviços do Projeto NAD. Em três dos sete projetos não se obteve informação sobre o montante dos recursos já aplicados.

Os recursos humanos disponíveis nas instituições executoras dos projetos não são muito adequados tecnicamente e, em geral, eles dedicam menos tempo aos beneficiários dos PA do que a própria burocracia interna dos projetos, que é morosa e altamente consumidora dos próprios recursos

humanos. Salvo o Sebrae, a experiência de atuação com os micro e pequenos estabelecimentos é muito pequena. As instalações locais dos PA não existem, caso dos Projetos BID, Promos e Consórcios ou funcionam em outras instituições, como é o caso do PSI e de seu Conselho que funcionam na sede regional da Firjan. Aqui também o Sebrae se destaca como exceção com a sua sede própria no local.

Tabela 14: Recursos Previstos e Aplicados, 2002 e 2003

Projetos	Recursos previstos (R\$)	Recursos aplicados (R\$)	Contrapartida empresas (R\$)
PSI	1.330.000,00	900.000,00	Não há
DLIS	270.000,00	270.000,00	Não há
Consórcios	9.761.065,00	4.354.085,00	5.407.980,00
NAD	1.350.000,00	930.000,00	420.000,00
APL-NF	1.300.000,00	-	Não há
BID*	3.896.900,00	-	Não há
PROMOS*	1.172.000,00	-	Não há
Total	19.079.965,00	6.454.085,00	5.827.980,00

Fonte: Elaboração própria com base nas informações dos PA

* Calculado com base no dólar médio de 2002 (R\$2,93)

(-) Valor não disponível a partir das entrevistas

A questão que nos pareceu mais difícil de funcionamento adequado dos PA analisados foi a coordenação que o PSI pretende exercer em relação aos demais PA. No início essa coordenação foi exercida apenas de forma “tácita” pela Firjan regional. Posteriormente – abril de 2002 – foi criada uma estrutura de coordenação independente denominada hoje Conselho da Moda, na época era denominada Conselho de Desenvolvimento da Indústria de Moda Íntima da Região Centro Norte Fluminense. Sua estrutura inicial previa a participação, como membros natos, do presidente da Firjan, do superintendente do Senai, do superintendente do Sebrae/RJ, do presidente do Sindvest-NF, do diretor da UERJ e do secretário do Sepdet. Entretanto, ele foi formado sem a parceria do Poder Público exceto no caso da UERJ. Finalmente, em 2003, os membros do Conselho foram ampliados passando a incluir as prefeituras do pólo de confecções, o Poder Público estadual e os bancos oficiais.

O Conselho tem como objetivo definir as políticas das entidades do setor de moda íntima da região Centro Norte Fluminense, realizando reuniões semestrais presididas pelo presidente do Sistema Firjan. Além desse Conselho ele conta uma Secretaria Executiva, também indicada pelo Siste-

ma Firjan, responsável por coordenar as ações definidas pelo Conselho e fazer o elo de ligação entre o Conselho e as entidades financiadoras dos projetos (APEX, Sebrae Nacional, BID e Promos) e um Comitê Técnico formado por representantes das instituições natas do Conselho, com a função de fiscalizar a execução das políticas definidas pelo Conselho em reuniões mensais. A execução das ações são conduzidas pela Firjan, Sebrae-RJ, Senai-RJ, Sindvest e Instituto Politécnico da UERJ.

Balanço das atividades realizadas

Vários indicadores de resultados podem ser arrolados. Por exemplo no PSI os principais resultados acumulados de maio de 2000 – ano de início do Projeto – a agosto de 2001 foram: 48 empresas capacitadas no negócio da moda; formação em andamento de seis consórcios de exportação, perfazendo cerca de 52 empresas; participação dos confeccionistas como expositores ou visitantes de várias feiras no exterior; utilização de tecnologias mais adequadas para o desenvolvimento de produtos, maior utilização de ferramentas de gestão da produção, disseminação de cultura de mudança. Um outro exemplo é a divulgação do uso de *softwares* para *design* e encaixe, bem como a capacitação de profissionais na área de costura industrial e o atendimento de consultas tecnológicas realizadas pelas empresas. Por fim, merece destaque as trocas internacionais realizadas por meio das missões à Itália e da vinda de compradores internacionais à feira especializada local – FEVEST de 2002 e 2003.

Entretanto, apesar dos resultados dos PA analisados serem reais e palpáveis e indicarem melhoras significativas em relação ao passado, salvo no que diz respeito ao Projeto APL-NF que teve sua implementação retardada e ao Projeto BID para o qual não foi possível obter informação sobre os resultados, o balanço geral aponta para uma incapacidade de resposta aos principais desafios de desenvolvimento local. A transformação das empresas locais em empresas competitivas e sustentáveis também a nível nacional e internacional ainda é um projeto em construção. Além disso, o número de empresas beneficiárias e o transbordamento dessas ações para o desenvolvimento local ainda deixam muito a desejar.

Deve-se ressaltar que uma parcela deste balanço geral inapropriado pode ser atribuída a juventude dos PA analisados. Os mais antigos datam do ano de 2000 – PSI e Consórcios. A dificuldade inicial de implementar esses PA são decorrentes dos problemas de desentendimentos entre as lideranças locais e as empresas na construção de redes. Entretanto, essas dificuldades devem ser vistas como um importante aprendizado de respeito mútuo entre as instituições e as empresas e entre estes dois conjuntos de atores na construção de parcerias.

A formação de redes de empresas e as ações coletivas complementares, fundamentais para o fortalecimento dos micro e pequenos estabelecimentos do setor de confecções, ainda tem pela frente um longo caminho a ser perseguido na transformação das empresas locais em empresas competitivas e sustentáveis. Esse caminho poderá, entretanto, ser fortemente desviado se as empresas beneficiárias dos recursos dos PA analisados estiverem apenas adotando ações oportunistas de captura dos recursos atuais e não consolidarem as suas empresas e suas redes para atuação futura.

Processos e ferramentas de avaliações utilizadas

De uma forma geral, pode-se afirmar que a maioria dos PA analisados não prevê a fixação de objetivos quantitativos a serem alcançados e nem registra a adoção de indicadores de desempenho intermediários, isto é, que permitam um acompanhamento processual da implementação e uma correção dos eventuais desvios. A forma de avaliação obedece mais a uma lógica de execução do projeto em si. O principal meio de acompanhamento tem sido a prestação de contas com dados de acompanhamento financeiro.

A avaliação externa foi contratada pelo Projeto BID. Será montado um sistema de monitoramento a partir da fixação de indicadores, tomando-se o marco zero do Projeto como julho de 2002, mas essa avaliação externa ainda se encontra em fase de implementação.

Interação com as empresas

As expectativas dos empresários em relação aos projetos eram altas, tanto por causa da crise que eles estavam vivendo quanto pela expectativa elevada que foi gerada na fase de concepção dos PA. A divulgação dos PA foi feita a partir de palestras, na qual a difusão de informações foi a mais ampla possível.

Em geral, os empresários não apresentaram uma demanda muito clara ou especificada no início, salvo a questão do financiamento, modalidade não contemplada nos projetos que são do tipo fomento e capacitação. As demandas foram criadas pelos PA que apresentaram como soluções para o problema da crise a formação de consórcios de exportação, o uso de novas tecnologias gerenciais e de produção, a importância do *design* e dos padrões de qualidade, enfim ofereceram o *benchmark* dos distritos italianos como o caminho a ser trilhado para a transformação competitiva.

A principal forma de eleição dessas demandas foi a realização de diagnósticos por universidades brasileiras, consultores italianos e brasileiros. Para selecionar os empresários beneficiários não há critérios específicos iniciais. Entretanto, a partir daí o sucesso das empresas beneficiadas é decisivo para a continuidade do apoio. O único condicionante para se beneficiar do apoio é ser uma empresa formal.

Avaliação geral: síntese das entrevistas

Os PA analisados foram investigados levando em conta se sua presença poderia aumentar a coordenação entre as agências executoras, aumentar a relação destas com as empresas e estimular a cooperação entre as empresas, enfim melhorar a estrutura de governança local. Analisou-se se os objetivos, natureza técnica e volume de recursos materiais e financeiros envolvidos nos PA, seriam suficientes para transformar a região em um polo virtuoso de desenvolvimento sustentável. Enfim, se a adesão a esses projetos seria capaz de produzir sinergia entre as agências e as empresas e transbordar estes resultados para o desenvolvimento local.

Como visto, apesar de Nova Friburgo ter sido fortemente privilegiada com o aporte de vários projetos voltados para o desenvolvimento econômico local, associados à introdução de inovação e resolução dos problemas de desenvolvimento econômico e social, apesar de toda a densidade institucional disponível na região, ou, quem sabe, talvez exatamente por causa disto, observou-se que os resultados são menos favoráveis do que o conjunto de apoios suporia ser para a resolução das problemáticas locais eleitas. De uma forma geral, pode-se perceber que a coordenação entre as agências de concepção, executoras e financiadoras ainda é bastante difícil e problemática. As relações entre as empresas e as agências ainda são bastante incipientes. E, finalmente, o estímulo à cooperação parece ainda muito fundado na obtenção de oportunidades imediatas e não em cooperações estratégicas no longo prazo.

Apesar de todos os diagnósticos e sensibilizações realizadas para a concepção dos projetos, o que em geral não é observado na maioria dos PA em outras localidades analisadas desta pesquisa, os empresários continuam muito pouco envolvidos. Talvez os diagnósticos das exigências das agências financiadoras, na prática sejam executados por consultorias que não focam o diagnóstico nos temas que serão posteriormente objeto de ações nos projetos. Emblemático neste sentido é o Projeto DLIS, que como visto foi focado na área rural e no setor agropecuário, mais por experiência anterior do financiador – PNUD – do que por coerência com as ações que estavam sendo ou que viriam a ser adotadas nos demais projetos, todos voltados para a área urbana e para o segmento de confecções. A área urbana e o segmento de confecções que possuem um vasto tecido social composto de empreendedores geradores de alternativas de renda e emprego e que poderiam ter se beneficiado do conjunto de ações nos futuros projetos se tivessem sido sensibilizados para criação de lideranças e identificação de suas demandas ficaram a margem da maioria dos benefícios aportados pelos projetos à região.

Os projetos são adequados à problemática local – encontrar saídas para a redução de margens e falência generalizada das empresas – mas na mai-

oria das vezes, as saídas almejadas e concebidas pelas instituições estão além da capacidade de adesão dos empresários por exigirem dessas mudanças de postura em relação ao processo de tomada de decisão, extremamente individualizado. De fato, para um empresário local estar compromissado não basta aderir a um projeto, ele terá que em virtude dessa adesão abrir mão de seu processo de tomada de decisão individual para partilhá-lo com as demais empresas, como, por exemplo, a definição da coleção, da marca coletiva, dos canais de comercialização. Todo esse partilhamento implica que terá que ampliar a especialização de funções em sua empresa (que, como visto, são extremamente baixas), ele terá que aumentar o planejamento da produção, o grau de formalização, culturas, como já exposto, não muito arraigadas no local. O exemplo mais importante aqui, entre os projetos analisados, é o Projeto Consórcios de Exportação, no qual uma das principais dificuldades apontadas foi a mudança de cultura para compreensão dos benefícios das vantagens de compartilhar decisões empresariais e transformar parcerias de oportunidade – capturar recursos para abertura de mercados externos – em parcerias estratégicas, ser um consórcio atuando no mercado externo.

Um outro aspecto que dificulta a adesão dos projetos é que, apesar deles serem específicos em relação às problemáticas eleitas, eles foram concebidos segundo as lógicas das agências responsáveis sobre o que pensam a respeito da questão do desenvolvimento econômico e social local. Além disso, esses programas se alimentam do que denominamos de uma lógica de projetos. O que importa na análise dos resultados são os aspectos relacionados ao próprio projeto e não os seus resultados sobre o tecido empresarial e sua transformação local. Grande parte dos recursos alocados são consumidos com a própria gerência desses projetos.

As formas de comunicação e divulgação dos projetos no local são inadequadas e muito politizadas na capitulação de interesses particulares das instituições envolvidas, agregando novas dificuldades para a adesão dos empresários. As agências internacionais e as federais não possuem braços no Município, e trabalham com as instituições tradicionais locais que utilizam esses projetos para realizarem suas políticas de clientela tradicionais. Um outro aspecto é que até mesmo as agências locais possuem poucas pessoas fixas e em dedicação exclusiva para implementar os projetos. Dependem muito de consultores externos para a sua execução, consultores esses que também têm os seus interesses particulares e não obrigatoriamente estão alinhados com os interesses da Agência.

Os objetivos dos projetos, apesar de delineados previamente, são gerais e amplos demais, o que dificulta em muito a avaliação de sua eficácia posterior. Esse fato é mais delicado porque não são estabelecidos quaisquer indicadores *a priori* para serem medidos posteriormente, ou seja,

estão ausentes lógicas racionais e científicas em sua avaliação. Em geral elas são sempre o resultado de “achismos” na direção de capitalização para as glórias das instituições. Os empresários, principais beneficiários desses apoios, que deveriam, por sua vez, querer cobrar resultados das instituições “preferem” deixar tudo mais ou menos indefinido apenas para poderem capturar melhor os benefícios por meio de pressões individuais e terem flexibilidade na alocação desses recursos.

A avaliação externa ainda não é feita. Existe uma proposta, por intermédio do projeto BID, mas que está fortemente atrasada em sua implementação. De fato, deveria ter sido implantada em julho de 2002, considerando o marco zero do Projeto, e até o primeiro semestre de 2003 ainda não havia sido implantada. Há uma expectativa positiva da pesquisadora em relação ao sucesso dessa proposta pela natureza dos indicadores criados para o monitoramento. Dizem respeito ao resultado dos efeitos do apoio junto às empresas beneficiadas e não-beneficiadas, com procedimentos estatísticos e medições periódicas, a cada seis meses durante dois anos. Além disso, está previsto também o levantamento de estatísticas secundárias relativas ao quadro econômico mais amplo que ajudarão a interpretar melhor os efeitos dos projetos de desenvolvimento para a localidade.

Essa avaliação também, segundo ponto de vista da pesquisadora, ajudará a exercer uma pressão sobre o Conselho da Moda na obtenção dos resultados desejados e no estabelecimento de consenso entre as instituições. De fato, como os resultados são os obtidos pelas empresas e não pelos projetos ficará mais difícil para as instituições capitalizarem individualmente os sucessos, facilitando o exercício da coordenação das instituições, no sentido de reduzir a concorrência entre os projetos. Por exemplo, no caso dos Projetos NAD e UERJ ficará evidente que, apesar da sobreposição ainda existente dessas funções, o local comporta dois ou mais prestadores de serviços para o atendimento a contendo do conjunto das empresas locais. Ao mesmo tempo essa avaliação deverá servir como norte para retroalimentar a correção dos rumos do conjunto de projetos voltados para a problemática de desenvolvimento econômico local. É claro que isso implica que os dirigentes levam em conta a análise dos resultados obtidos a partir dessa avaliação externa, caso contrário, não haverá *feedbacks* positivos e aprendizado.

Enfim, a resposta às perguntas, anteriormente formuladas, deixam antever algumas possibilidades de ser retomada uma trilha mais virtuosa de coordenação entre as agências, entre estas e as empresas e entre as empresas. Entretanto, essa avaliação indica que as respostas francamente positivas a esses pontos ainda estão longe de se tornar uma realidade. Os objetivos, natureza técnica, volume de recursos materiais e financeiros

envolvidos nos projetos em si são incapazes de transformar a região de forma radical, ainda que algumas inoculações sejam responsáveis pelas expectativas positivas de que no futuro os resultados serão mais robustos, e ficarão como semente. Da mesma forma, a adesão local ainda não foi capaz de produzir sinergia entre as agências e as empresas, sendo necessário um forte estímulo à criação de outras sociedades civis representativas dos empresários para que a adesão seja facilitada. Como visto este teria sido o papel que o Projeto DLIS poderia ter realizado na área urbana, facilitando as ações dos demais projetos, mediante a criação de sociedades civis que facilitassem a vocalização dos empresários e empreendedores junto à concepção dos projetos locais, mas, como visto, ele foi focado apenas na área rural.

Os projetos de apoio na opinião dos empresários

Nesta seção serão apresentados o grau de conhecimento e informações disponíveis acerca dos PA para os empresários locais e as suas expectativas em relação a eles. Neste tópico pode-se inferir se as razões apontadas pela análise do pesquisador será confirmada pela opinião dos empresários sobre os projetos de apoio.

Entre as 105 empresas entrevistadas apenas 32 estão apoiadas por algum projeto de apoio dirigido aos empresários locais, mesmo que mais de 80% das entrevistadas já tenham ouvido falar desse tipo de projeto.

Estas 32 empresas beneficiárias representam 31% da amostra de Nova Friburgo, que apesar de ser um resultado bastante alto quando comparado com os resultados apresentados pelos demais sítios – menos de 22% da amostra, é ainda um resultado considerado fraco tendo em vista o número bastante elevado de PA em andamento neste Município. Além disso, o número de empresas entrevistadas que conhece os projetos é bem maior do que o número de empresas beneficiárias (31% contra 80% da amostra). Os fatores explicativos são vários, mas os principais estão relacionados à falta de adequação dos PA à realidade econômica local.

A maior parte dos apoios recebidos foi de iniciativa dos projetos (58%) e não demandada pelas empresas (somente 33%). Esse fato corrobora a afirmativa acima de que os PA em geral não são demandados pelas empresas no município de Nova Friburgo, mas de iniciativa principalmente das instituições locais. O desenho desses PA conta com uma baixa participação empresarial principalmente pela fraca representação das MPes – tamanho predominante das empresas no local – nos sindicatos patronais em que predominam as médias empresas. Além da baixa representatividade da empresa típica, os sindicatos sofrem de falta de legitimidade para representação do tecido empresarial. Há também uma falta de coordenação e

sinergia e até mesmo uma concorrência entre as várias instituições proponentes dos PA e só a partir de 2003 tem havido uma tentativa de coordenação desses esforços no que diz respeito ao setor de confecções, mediante a criação do Conselho da Moda, em 2002, mas que só passou a funcionar efetivamente a partir de 2003.

Em geral, como decorrência da baixa participação dos empresários no desenho dos PA os objetivos almejados pelos empresários é distinto do proposto pelo PA, aumentando as dificuldades de implementação dos PA devido a não conformidade do uso dos recursos em acordo com as regras estabelecidas pelo PA. É importante frisar que não se trata de um problema de uso indevido de recursos, mas de desinteresse no uso dos recursos na forma que está prevista e interesse no uso desses recursos de outras formas que parecem mais adequadas aos objetivos dos empresários. Em outras palavras inadequação entre os objetivos dos PA e os objetivos dos empresários.

Na maioria dos casos os apoios obtidos são combinações entre vários tipos de apoios. Os empresários recebem ao mesmo tempo apoio financeiro, técnico e de capacitação. Grande parte das empresas apoiadas (78% das 37) aporta uma contrapartida do tipo contribuição parcial ao financiamento.

Entre as empresas apoiadas apenas um pouco mais da metade respondeu que há uma preocupação do PA em verificar os resultados do Projeto sobre o desempenho delas.

Além desses apoios, estritamente definidos, o conjunto da amostra (105 empresas) foi questionada sobre as participações eventuais em alguns programas organizados por Ministérios ou instituições. Entre as 105 entrevistas realizadas, 33% dos dirigentes afirmou já ter participado de programas oferecidos pelo Sesi/Senai e 31% pelo Sebrae. As demais respostas não são dignas de menção e o percentual de empresários que respondeu estar participando desses programas é mais ou menos coincidente com o número de empresas apoiadas no Município (32%). Destaca-se, por fim, que nenhum dirigente apontou o governo municipal entre os programas de apoio.

Tratando-se de estimar os efeitos eventuais dos apoios sobre alguns domínios de evolução das empresas – sem a pesquisa poder verificar a existência real dessa relação aqui somente suposta – as principais correlações apontadas pelos empresários são relativas à melhoria de produtos, capacitação, melhoria de processo e controle de qualidade, todas acima de 50%.

Entre 101 empresários que responderam se os efeitos do apoio correspondiam às suas expectativas, apenas 17% respondeu afirmativamente. Esse resultado corrobora a análise detalhada realizada pelos pesquisadores na seção anterior.

A relação entre os projetos e as empresas

Finalmente, a partir da exploração dos resultados da pesquisa essas empresas foram comparadas às características das empresas apoiadas e das não-apoiadas reunindo duas séries de dados: a primeira mostra um retrato estático dos estabelecimentos e dos seus dirigentes; a segunda apresenta indicadores de evolução.

É importante ressaltar que a análise a seguir não pretende atribuir causalidade alguma entre os resultados obtidos pelas empresas apoiadas e os apoios recebidos. Por um lado, analiticamente seria impossível proceder-se a essa operação dado a impossibilidade de isolar as variáveis dependentes e independentes. Por outro lado, essa tarefa fica ainda mais difícil pelas características das empresas apoiadas, como será abaixo explicitado, e a ausência de critérios iniciais para escolhê-las. Na verdade, como visto acima, elas parecem ter sido escolhidas por serem aquelas que mais parecem estar na trilha do sucesso.

Do ponto de vista dos indicadores de tamanho, as empresas apoiadas são mais numerosas entre as que apresentam um tamanho médio, que em Nova Friburgo pertencem nitidamente à categoria de tamanho superior. Seja no faturamento (+11 pontos percentuais para as empresas médias); no número de empregados (+23 e 11 pontos nas faixas pequenas e médias); seja a respeito da qualidade das instalações (mais sólidas e confortáveis) ou ainda em termo das condições de ocupação do local profissional (mais no regime de propriedade própria). Os resultados mostram permanentemente a vantagem obtida pelas empresas de tamanho médio às expensas das micro e pequenas empresas ou das empresas mais sólidas.

No que se refere às condições da atividade, constatamos em primeiro lugar a tendência dos PA privilegiarem as empresas industriais do setor de confecções. Em termos de posição na cadeia produtiva, a tendência nítida é para as empresas localizadas ao final da cadeia produtiva. As empresas com mais de 9 anos de idade são as preferidas pelo PA para o recebimento de apoio e, da mesma forma aquelas mais antigas e tradicionais no sítio são mais beneficiadas do que as mais recentes.

Quanto às características do empresariado a faixa de dirigentes entre 21 e 39 anos parece ser privilegiada, enquanto as faixas extremas são tendencialmente menosprezadas. Em termos de nível de escolaridade, os dirigentes com maior escolaridade são francamente beneficiados.

Nas características que refletem a dinâmica das empresas e mostram tanto o comportamento dos empresários quanto o desempenho dos estabelecimentos, podemos formular algumas tendências.

Na evolução do faturamento as empresas apoiadas não enfrentaram um período de declínio desde 1999, entretanto, não são elas que apresen-

tam uma evolução positiva no crescimento dos empregados no mesmo período. De fato, como já foi salientado anteriormente, a trajetória das principais empresas apoiadas em termos de evolução do número de empregados é ligeiramente mais importante para a categoria decrescente (9 pontos percentuais).

Em média, entre as oito áreas para investimento relacionadas, as empresas apoiadas investiram claramente mais do que as outras em sete áreas. A única área na qual as empresas apoiadas não superaram uma vantagem superior a nove pontos percentuais de intensidade nos investimentos, apesar de ainda assim ser superior em um ponto percentual, foi a de modernização de plantas já existentes. São elas também que se destacam em funções especializadas, explicitando uma diferença de 30 pontos percentuais em relação às outras empresas. Os estabelecimentos beneficiários de apoios também usam mais computadores, internet, instrumentos de gestão empresarial e processos de gestão de qualidade.

Os esforços de treinamento também são mais intensos entre as empresas apoiadas. Além disso, essas empresas demandam uma maior formação técnica dos que as empresas não apoiadas.

Comparativamente as empresas apoiadas parecem mais inseridas no tecido econômico, mais integradas no processo de subcontratação e desenvolvem mais relações de cooperação e de parceria interfirmas. Em todos os quesitos em que as respostas de uso da infra-estrutura foram significativas, as empresas apoiadas usaram mais as oportunidades ofertadas pelas infra-estruturas regionais e pelos serviços de apoio técnico, como também participaram mais freqüentemente dos órgãos profissionais.

No que diz respeito às perspectivas de crescimento, destaca-se o fato de que as empresas apoiadas não esperam um decréscimo de suas atividades e as perspectivas de crescimento são mais intensas do que as de estabilidade.

Julgamento geral sobre os PA

De uma maneira geral, os PA parecem apresentar mais aspectos negativos do que positivos por não corresponderem às expectativas dos empresários sobre os efeitos de evolução das empresas ou por não estarem adequados aos objetivos dos empresários, mas terem sido desenhados principalmente a partir da opinião das instituições sobre as necessidades desses empresários. Entretanto, dado o baixo nível de representatividade dos PA o desenho que as instituições propõem na maioria das vezes é inadequado para as necessidades reais dos negócios locais.

Um aspecto positivo, que já foi ressaltado anteriormente, parece ser o importante papel que o PA tem na indução da cooperação entre as empre-

sas, principalmente, a cooperação horizontal. Essa cooperação, como constatado na seção sobre o contexto e as atividades empresariais em Nova Friburgo, é dificultada entre as empresas da amostra, principalmente no setor de confecção, pelo fato de elas serem concorrentes e não complementares do ponto de vista da divisão do trabalho. De fato, verificou-se que a maioria das empresas é extremamente verticalizada e não possui funções especializadas.

Pode-se ainda indagar em que medida as características dinâmicas das empresas são resultados dos apoios recebidos. A partir de uma verificação que indica apenas a tendência geral, constatou-se que as empresas apoiadas apresentam características de maior dinamismo do que as empresas não apoiadas, salvo no que diz respeito a questão da evolução do emprego. Entretanto, as análises realizadas até o momento, de caráter mais descritivo do que analítico, não nos autorizam a atribuir a presença dessas características dinâmicas como um resultado do apoio. Posteriores aprofundamentos precisarão ser realizados para melhor avaliar essa questão.

A combinação entre os PA, os meios empresariais e as instituições locais no sentido de contribuir para o desenvolvimento econômico local parecem ainda estar seguindo trajetórias paralelas e sem muita sinergia entre eles. Os PA estão longe de estar contribuindo para o dinamismo e a “clusterização” do Município estudado, ainda que tenham induzido à uma cooperação horizontal incipiente e ainda sem resultados suficientemente robustos para que os demais empresários a tomem como um exemplo positivo de trajetória desejável de crescimento. De fato, as exportações, principal objeto da cooperação horizontal entre as empresas, ainda não deslancharam.

O meio empresarial, entendido aqui como um conjunto formado pelo perfil dos dirigentes e a qualidade de suas empresas, também mostrou que ainda está longe de ser realmente dinâmico, inovador e competitivo: observa-se uma quase ausência de empresários schumpeterianos e empresas inovadoras e com competitividade externa. As exceções que se apresentam confirmam a regra de um meio empresarial que não está a altura dos desafios do desenvolvimento econômico local. Finalmente, tanto as instituições informais – valores, regras e hábitos de comportamento etc. – quanto as formais – regulamentações municipais, instituições fornecedoras de serviços empresariais e educacionais etc. – são ainda incapazes de compensar ou contrabalançar os diagnósticos negativos sobre os PA e sobre o meio empresarial.

O quadro institucional friburguense e o desenvolvimento local

Nova Friburgo apesar das várias transformações vivenciadas a partir da década de 1990, e já adiantadas, permaneceu sendo um Município dominado pelas atividades industriais. Essa é uma herança histórica que o diferencia fortemente dos demais municípios do interior do Estado. Nova Friburgo apresentou entre 1985 e 2001, 16 anos, um crescimento médio quando comparado com os demais sítios estudados, acompanhando, porém, o crescimento das demais cidades do interior fluminense que cresceram mais do que o estado do Rio de Janeiro.

Esse desempenho médio é consequência direta da transformação industrial, que vem ocorrendo desde os anos de 1980, e que resulta em novas funções para o Poder Público local. De uma cidade industrial dominada por grandes empresas têxteis para uma cidade na qual, apesar de ainda continuarem predominando atividades industriais relacionadas a esse saber técnico, se percebe nitidamente uma migração da especialização para a produção de confecções. Essa migração foi acompanhada de um crescimento expressivo das MPes e de vários negócios informais, devido a forte redução das barreiras à entrada que essa nova especialização apresenta, quando comparada com a especialização anterior. Paralelamente as grandes empresas têxteis tiveram seu tamanho fortemente reduzido.

Outros setores também cresceram como é o caso do comércio, principalmente de confecções, e dos serviços, com ênfase nas atividades de turismo e educação superior. Alguns dos sub-setores nos quais o crescimento foi maior também são fortemente dominados por MPes, pela informalidade e pela baixa capacitação dos empreendedores e das empresas, exceto o sub-setor de serviços dedicado ao ensino superior. Entretanto, o simples crescimento e o aparecimento desse novo contingente de MPes não é suficiente para que elas tenham competitividade sustentável, como tem sido fortemente enfatizado na literatura contemporânea. De fato, a competitividade das MPes, ou seja, o seu desempenho econômico, está intimamente relacionado com a capacidade de elas cooperarem entre si. Essa cooperação pode ser estimulada por uma grande empresa, que exerce hierarquia sobre as demais PMEs por meio de relações de compra e/ou venda, ou depende do Poder Público local ou da sociedade civil para estimulá-las a cooperarem entre si mediante a coordenação de ações coletivas e/ou de investimentos compartilhados.

Em termos de formas de coordenação da cooperação, no setor de confecções em Nova Friburgo, apesar de existir uma grande empresa produ-

tora de confecções – a empresa Filó S/A, que usa a marca Triumph –, esta não exercia até a conclusão desse relatório um poder hierárquico sobre as demais empresas locais, seja como fornecedora de tecidos, já que sua produção é integrada verticalmente e ela também produz tecidos, seja como contratante da produção das demais empresas. Seu mercado também é distinto do mercado das MPEs em termos de faixa de renda e seus principais concorrentes localizam-se junto as outras grandes empresas de confecções, localizadas fora do Município. O desafio do Poder Público municipal é exercer essa liderança ou organizá-la por meio da representação da sociedade civil de forma a gerar uma maior eficácia econômica das MPEs locais e garantir que elas tenham condições de competição no mercado interno e externo.

O principal dilema de desenvolvimento coloca a questão nos seguintes termos: como essa configuração produtiva, com um perfil empresarial constituído essencialmente de microempresas, pode apresentar um desenvolvimento sustentável, tornando essas MPEs competitivas? O dilema do Poder Público municipal é duplo. De um lado, as MPEs precisam enfrentar os mercados em que é exigido um alto desempenho industrial e tecnológico e no qual concorrem grandes empresas ou empresas consorciadas, como é o caso dos mercados de exportação, sem disporem de competência industrial e tecnológica e das vantagens associadas à escala que são exigidas para atuação no mercado exportador. A abertura comercial dos anos de 1990 e a emergência de novas tecnologias de informação e microeletrônica afetaram em demasia a competitividade das empresas nacionais. De outro lado, o Poder Público precisa evitar que haja um processo de competição predatória entre as empresas, mediante uma guerra desenfreada de preços provocada pela competição entre as empresas formais e informais, em uma economia na qual o mercado local de *lingerie* está estagnado há duas décadas, e todas as empresas são fortemente verticalizadas concorrendo no mesmo mercado final. A melhor solução para esse problema seria a cooperação entre as empresas locais com o objetivo de desenvolver novos mercados nacionais e internacionais, mas que não são atingidos atualmente por elas.

O maior desafio do estabelecimento de uma organização virtuosa entre as empresas, as instituições e o governo municipal é organizá-los em torno de um projeto de interesses convergentes que permitam que as economias de aglomeração potenciais possam ser efetivas por intermédio do estabelecimento da real cooperação.

Os desafios relativos ao desempenho dos empreendedores e de seus negócios, como visto na seção sobre o contexto e as atividades empresariais em Nova Friburgo, e em torno dos quais poderiam convergir os interesses

são vários. Entre eles destacamos: as empresas entrevistadas apresentam padrões de organização interna bem inferiores aos das empresas ideais como, por exemplo, 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. Um outro aspecto é que o mercado das empresas entrevistadas é, principalmente, interno e bem pouco controlado por elas. Finalmente, destaca-se a ausência de cooperação entre as empresas e entre essas e as instituições. É importante lembrar que esse quadro de falta de cooperação, não se dá pela ausência de instâncias de cooperação ou projetos de apoio que estimulem esse tipo de relacionamento entre as empresas ou ainda pela ausência de instituições locais capazes de propiciarem uma infra-estrutura de apoio. Ao contrário, Nova Friburgo tem sido bastante privilegiada com projetos de apoio, como foi visto na seção anterior.

Adicionalmente, a análise feita pelos empreendedores entrevistados sobre os PA mostrou que, ainda que esses tenham induzido uma melhoria do desempenho interno e a cooperação entre as empresas locais, principalmente a horizontal – caso dos consórcios de exportação –, eles ainda atingem uma população muito restrita delas, principalmente as maiores, e são vistos com certa desconfiança pelas empresas beneficiárias por terem várias vezes frustrado as suas expectativas em relação aos resultados esperados no desempenho econômico. Dessa constatação pode-se deduzir que existe muito espaço para atuação pública local no que diz respeito ao aproveitamento das oportunidades e na adequação dos empreendedores e do tecido empresarial às novas exigências econômicas estruturais e conjunturais.

Além disso, surgem novos problemas decorrentes do próprio crescimento econômico. Por exemplo, o uso excessivo de defensivos no desenvolvimento de atividades agrícolas e o manejo inadequado da terra provocam problemas ambientais que geram externalidades negativas para as atividades de turismo. Um outro aspecto, visível na fisionomia urbana local, é o crescimento desordenado e sem observância a padrões de regulação do espaço urbano, a degradação dos rios e a poluição das águas.

O envelhecimento da população – melhor indicador apresentado entre os que compõem o IDH-M – e a atração que Nova Friburgo exerce sobre o entorno da região Centro-norte fluminense como oportunidade de emprego, reforçam os efeitos de sobreutilização da infra-estrutura de serviços locais. De fato, em pesquisa coordenada pelo CIDE (2001) sobre o grau de eficiência dos principais indicadores sociais (necessidades básicas, oportuni-

dades de ascensão social, satisfação dos moradores e potencial de desenvolvimento) mostra-se que Friburgo, apesar de estar entre os nove municípios menos carentes dos 91 municípios do estado do Rio de Janeiro, é uma das regiões que mais exercem influência sobre os seus vizinhos, sobrecarregando os serviços públicos locais, principalmente de educação e de saúde.

É importante destacar ainda que, em que pese o crescimento das atividades industriais sustentado desde 1994, a reestruturação observada dos setores industriais impediu que o emprego continuasse crescendo na mesma proporção da produção industrial e de suas vendas.¹³ Se, por um lado, o surgimento das microempresas representaram alternativa de criação de empregos para alguns, por outro, elas não foram capazes de empregar o mesmo contingente de pessoal dispensado das empresas têxtil e de autopeças. De fato, 89,6% das empresas de Nova Friburgo são microempresas com menos de nove empregados, sendo que 9,6% são empresas que não geram empregos.

O peso do setor terciário para o conjunto da atividade econômica friburguense também traz um aparente paradoxo: o crescimento das atividades de serviços não são acompanhadas do crescimento do valor adicionado gerado pela economia friburguense. Esse paradoxo coloca em cheque o discurso, que usualmente considera de forma excessivamente otimista a vocação para o setor de serviços, proposta por alguns como a via natural, do estado fluminense como um todo, para o desenvolvimento regional. De fato, em regra, o setor de serviços concentra principalmente atividades precárias e que exigem um baixo grau de qualificação da mão-de-obra, e, portanto, não são atividades de desenvolvimento classificadas como *high road* ou sustentáveis.

Esta seção aborda a atuação do Poder Público local junto aos principais desafios econômicos, às oportunidades geradas pelas transformações econômicas recentes e às necessidades de transformações da capacitação e do desenvolvimento empresarial. Foi construído a partir daí uma série de entrevistas livres com as autoridades locais e com as personalidades influentes na vida pública do Município.

A administração municipal e os assuntos econômicos locais

Os principais eventos que marcaram a atuação do Poder Público municipal, de um lado, e de outro o desenvolvimento das atividades econômicas locais foram a descentralização de várias funções econômicas dos governos federal e estadual para os municípios a partir de 1988, com a promulgação da nova Constituição, e as transformações econômicas de especialização da indústria, bem como o crescimento dos setores de serviços e comércio, acima relatados. A atuação do Poder Público local, desde esse período até

2001, junto a essas transformações econômicas pode ser bem ilustrada a partir da seguinte idéia: duas linhas paralelas que não convergem, desde 1988, e que passaram a convergir lentamente a partir de 2003.

Essa situação pode ser periodizada desde 1989 por dois momentos. O primeiro que se inicia no mandato de 1989 e segue três mandatos consecutivos, ou seja, até o ano de 2000, foi marcado por uma total desorganização e incapacidade administrativa da Prefeitura em assumir as suas novas funções e administrar as questões econômicas agora descentralizadas com um mínimo de seriedade.¹⁴ O resultado foi a acumulação de dívidas (cerca de 90 milhões de reais em 2001, representando cerca de 80% da arrecadação do Município) e a desorganização interna, com o atraso dos salários dos funcionários em cerca de quatro meses. O segundo momento inicia-se em 2001 e foi marcado pela mudança política ocorrida nas eleições de 2000, quando a corrente oposicionista venceu maioritariamente as eleições. Iniciou-se então todo um esforço de organizar a administração municipal de acordo com o previsto na lei emanada da nova Constituição. Esse esforço de organização interna atrasou mais uma vez o olhar do Poder Público para o ambiente econômico, que só foi retomado em 2003.

Um outro aspecto importante a mencionar que explica esta atuação dos vários mandatos desde 1989 – de paralelismo do Poder Público em relação à situação econômica local – foi a ausência de quadros especializados capazes de dotarem a administração pública local de instrumentos de atuação econômica real. Em outras palavras, instrumentos de transformação da realidade econômica local tal como a construção de agências capazes de ofertar crédito aos empreendedores ou a criação de incubadoras para proteger e fortalecer as empresas nascentes ou ainda a criação de empresas que pudessem implementar uma política habitacional e de saneamento efetiva. Vários exemplos de municípios brasileiros¹⁵ que hoje se destacam em suas atuações mostram que esse é o caminho certo a ser perseguido se o Poder Público local desejar não ficar a reboque das transformações econômicas emergentes e interferir de forma efetiva para que o desenvolvimento local acompanhe as oportunidades econômicas.

A ausência destes quadros levou a Administração 2001-2004 a se engajar na resolução dos problemas locais de uma forma não pragmática e sem a devida exigência de engajamento efetivo da sociedade civil. O principal instrumento utilizado foi a criação do orçamento participativo, no qual a população, por meio de suas representações civis, foi convidada a opinar sobre a alocação dos recursos para os investimentos identificados como importantes para superar os principais desafios econômicos locais.

Na avaliação local essa foi uma forma inadequada e ingênua de atuação do Poder Público, principalmente, porque o simples exame das receitas municí-

pais indicavam incapacidade financeira da Prefeitura realizar investimentos no curto prazo. Não só sua receita futura estava fortemente comprometida com o pagamento da dívida pública, como sua arrecadação atual era apenas suficiente para cobrir as despesas correntes, restando muito pouco para investimentos. Acenar para a sociedade civil com a possibilidade de que ela poderia interferir na decisão de aplicação de recursos inexistentes gerou, na avaliação de todos os entrevistados, expectativas negativas de ambos os lados, contribuindo para reforçar a imagem de paralelismo entre a administração municipal e a realidade econômica local.

Mais do que isso em vez da Prefeitura se colocar como parceira na solução dos problemas e desafios econômicos, inicialmente acenou como salvadora da pátria, capaz de solucionar, sem o efetivo engajamento da sociedade civil, todos os desafios colocados pelas transformações econômicas recentes. Por exemplo, o desenho de um Projeto para solucionar o problema de coleta seletiva de lixo e a sua implementação exigem a participação e o engajamento de todos e não apenas do Poder Público, o uso do instrumento “microcrédito” não é uma simples doação aos empreendedores, mas uma ajuda para que eles possam se desempenhar melhor e, no futuro, devolver esse recurso adiantado para que novos empreendedores sejam beneficiados, gerando um círculo virtuoso de desenvolvimento. O mesmo pode-se imaginar para o instrumento incubadoras: o empreendedor recebe uma ajuda inicial que, entretanto, exige uma contrapartida de desempenho econômico futuro, ou seja, de real engajamento do empreendedor na gestão do negócio.

A partir de 2003 é que a Administração 2001-2004 iniciou, a partir de uma aliança com a Firjan local, uma ação mais efetiva em termos de interagir na realidade econômica. Foi nomeado para ocupar o cargo de secretário de Desenvolvimento um ex-presidente da Firjan, por meio de consulta prévia da Prefeitura a este organismo representativo do segmento das maiores empresas de Nova Friburgo – aquelas filiadas aos Sindicatos patronais –, e um assessor para assuntos de desenvolvimento econômico local do Instituto de Economia, da UFRJ.

Entre as primeiras ações da Secretaria merecem destaque, por serem emblemáticas do rompimento do paralelismo entre o Poder Público local e os projetos de transformação da realidade econômica local, as articulações políticas realizadas para que a Prefeitura fizesse parte do Conselho da Moda, estrutura de governança criada em abril de 2002 como visto na seção sobre os projetos de Apoio. Cabe lembrar que sua estrutura inicial previa a participação, como membros natos, do presidente da Firjan, do superintendente do Senai, do superintendente do Sebrae-RJ, do presidente do Sindvest-NF, do diretor da UERJ, do secretário do Sepdet e da Prefei-

tura de Nova Friburgo. Entretanto, ele foi formado sem a parceria dos poderes públicos estadual e municipal. O motivo alegado entre os entrevistados foi o temor de que o período de mudança eleitoral do governo estadual fosse atrasar a instalação e o início de funcionamento do Conselho e dessa forma, se o Poder Público estadual ia ficar de fora, era melhor que o municipal também ficasse.

O Conselho tem por objetivos definir as políticas das entidades do setor de moda íntima da região Centro-norte fluminense, realizando reuniões semestrais presididas pelo presidente do Sistema Firjan. Ele é formado, além deste Conselho, por uma Secretaria Executiva, também indicada pelo Sistema Firjan, responsável por coordenar as ações definidas e fazer o elo de ligação entre o Conselho e as entidades financiadoras dos projetos (APEX, Sebrae/NA, BID e Promos), e por um Comitê Técnico de representantes das instituições natas do Conselho, com a função de fiscalizar a execução das políticas programadas em reuniões mensais. A execução das ações são conduzidas pela Firjan, Sesi-RJ, Sebrae-RJ, Senai-RJ, Sindvest e UERJ-NF.¹⁶

Nada mais natural que a Prefeitura de Nova Friburgo estivesse entre os participantes do Conselho da Moda se quisesse colaborar de forma efetiva na definição de políticas para o setor industrial mais importante da economia local. Dessa forma, a partir de abril de 2003, a Prefeitura passou a fazer parte do Conselho da Moda que foi também ampliado com a participação das demais prefeituras da região que possuem empresas de confecção, com a participação estadual e federal e com a participação do BB e do BNDES.

Além disso, a Secretaria de Desenvolvimento organizou – em outubro de 2003 – a pedido da Firjan, um Seminário de Desenvolvimento Econômico Local para que pudessem ser definidas, formas de atuação do Poder Público na melhoria de desempenho dos empreendedores e das empresas locais. Entre os convidados estavam os secretários de Desenvolvimento de Uberlândia e Porto Alegre, que já possuem histórias de atuação da Prefeitura na realidade econômica local bem-sucedidas, e o relato de outros casos de estruturas de governança no sentido de superação dos desafios econômicos das MPEs.

Na próxima seção será detalhado em que medida os programas municipais respondem ou não aos principais desafios econômicos locais.

Os programas municipais e os desafios econômicos locais

Como já indicado acima, a ação pública local tem um marco de mudanças a partir das últimas eleições municipais realizadas em 2000. As principais linhas dessa ação podem ser extraídas do documento de campanha reali-

zada pela Coligação Unindo Friburgo (composta do PSB, PFL, PTB, PPS, PSDC e PRTB). Entre os princípios básicos apresentados estão a busca de um projeto coletivo de desenvolvimento econômico e social, a transparência na utilização dos recursos públicos e a participação popular na definição de prioridades.

As principais linhas de ação são os programas: de geração de emprego e renda; de habitação popular; de saúde; de educação; de ciência, tecnologia e ensino superior; de cultura; de ação social; de segurança pública; de preservação do meio ambiente; e de esporte e lazer. Esses programas foram delineados mediante uma análise da situação atual de carências nessas diferentes áreas e traçadas várias linhas de ação. As linhas de ação são coerentes com os principais desafios apresentados acima, mas ainda não há resultados concretos para serem avaliados.

Entretanto, como analisado acima, esta intenção, apresentada já em 2000 na campanha eleitoral e que começou a ser executada a partir de 2001 – no que diz respeito ao desenvolvimento econômico – atrasou-se devido a incapacidade da prefeitura atuar externamente antes de organizar suas atividades internas e a falta de quadros voltados para ações econômicas pragmáticas.

Dessa forma, foi só a partir de 2003 que a Prefeitura Municipal de Nova Friburgo realizou uma série de ações voltadas para o desenvolvimento econômico local. Figuram entre elas uma atuação forte junto aos governos estaduais e federais para obtenção de benefícios fiscais, cursos de capacitação profissional, projeto de escola de arte com várias iniciativas de aproveitamento de resíduos sólidos, tais como PET; atração de empresas produtoras de insumos para as indústrias de confecção; criação de um Conselho Municipal de Desenvolvimento; realização de seminários para fomento ao microcrédito e à criação de cooperativas de produção e de crédito; fomento à vinda da escola técnica (Cefet) e a ampliação dos cursos na área médica junto a Faculdade Municipal de Odontologia, criação do centro de trabalho e renda, para citar algumas ações iniciadas.

Devido a juventude dessas ações, elas são ainda muito incipientes para serem avaliadas. Além disso as estatísticas examinadas neste relatório restringem-se ao período 1985-2001 por serem as únicas disponíveis na data de encerramento de sua coleta.

Os meios de ação e a capacidade financeira e administrativa do Município

A ação municipal tem um importante papel na questão do desenvolvimento econômico local e a partir de 1988, com a descentralização dos recursos tributários mediante a promulgação da nova Constituição brasileira, passou-

se a dispor dos meios para o exercício dessa ação. Entretanto, o dispositivo constitucional não é suficiente. O nível de coleta e de arrecadação municipal está tanto diretamente relacionado com a evolução do nível da atividade econômica local quanto com a capacidade e eficácia dos serviços de coleta.

Quanto ao nível de evolução da atividade econômica local, já registrou-se que o desempenho econômico de Nova Friburgo tem sido médio e acompanhado de uma transformação de especializações industriais muito forte. As novas especializações, por sua vez, são atividades econômicas características de empresas micro e pequenas, formais e informais que estão nascendo e morrendo com grande facilidade. Isto aumenta o custo de transação do Poder Público devido a maior dificuldade em manter os seus cadastros atualizados e de cobrar impostos principalmente das empresas informais. Quanto a maior eficácia dos serviços de coleta, a Administração 2001-2004 iniciou a implantação do PMAT, financiado pelo BNDES para modernizar e informatizar o sistema de coleta de impostos municipal. A arrecadação tributária de Nova Friburgo, como visto anteriormente, está em desacordo com os níveis de seu PIB local e do tamanho de sua população, mostrando claramente a ineficácia de seu sistema de arrecadação, apesar de as receitas tributárias próprias terem crescido, enquanto que o PIB caiu no período analisado. Um outro aspecto a se destacar é a excessiva dependência do Município em relação às receitas de transferências. Ações foram iniciadas no sentido de redesenhar o Plano Diretor, previsto no Estatuto das Cidades, visando um melhor planejamento no uso do solo e a regularização do cadastro de imóveis, que também permitiria expandir a arrecadação.

A distribuição das despesas correntes de custeio do município de Nova Friburgo mostra que a participação relativa das despesas de pessoal em relação ao total das despesas aumentou entre 1998 e 2000 de 41% para 52%, mas permaneceu enquadrado no estipulado pela LRF – inferior a 60%. A partir de 2001 a LRF implantou um limite de prudência para as despesas em valor bruto com pessoal, em 54%. Entretanto, não conseguiu resolver o problema dos concursos anteriores, realizados na administração anterior a 2001 de forma irregular e que foram cancelados pela administração atual, mas cuja anulação está sendo contestada judicialmente pela Câmara dos Vereadores.

A participação dos gastos em educação e saúde evoluíram respectivamente de 29,9% e 12,6%, em 1999, para 35,5% e 14,2%, em 2001. Esses indicadores mostram claramente que a Prefeitura de Nova Friburgo investiu mais em educação e saúde do que os mínimos definidos pela Lei Orgânica: 25% e 10% das receitas municipais, respectivamente. Se isto já se apresentava como uma realidade em 1999 ela foi fortemente reforçada em

2001, resultado da prioridade da Administração 2001-2004 com investimentos em educação e saúde.

Entretanto, percebe-se, nas entrevistas com os atuais gestores das Secretarias pertinentes à administração geral – procuradoria, fazenda, saúde e educação –, a necessidade de se contemplar não apenas o processo de modernização gerencial da administração central e a eficiência fiscal do Município, mas, também contribuir para a redução da dependência municipal em relação às transferências federais e estaduais, e, principalmente, contemplar outras áreas administrativas da Prefeitura com o objetivo de aumentar-lhes a eficiência. Entre essas áreas destacam-se:

- *Administração geral* – reforma completa na estrutura atual das Secretarias, Programas e Conselhos visando a redução de seu número e dos níveis de hierarquia.
- *Administração da saúde* – atendimento ao cidadão, gestão de unidades de saúde, gestão dos programas de saúde, vigilância sanitária e do conselho municipal de saúde.
- *Administração da educação* – gestão das unidades escolares com autonomia financeira, gestão dos programas de educação, conselhos escolares e conselhos do Fundef.

O passo mais importante da Administração 2001-2004 foi ter se pautado principalmente por devolver a credibilidade financeira ao Município, o que pode ser percebido mediante o seu indicador de liquidez corrente. Ele compara o ativo financeiro com o passivo financeiro. Quando esse indicador é menor que “um” isso denota uma baixa capacidade de uma prefeitura pagar suas obrigações com suas disponibilidades monetárias. Quando esse indicador é maior do que “um” isso indica que há perspectivas de solvência imediata dos compromissos assumidos a curto prazo por essa Prefeitura, emprestando credibilidade junto a seus credores e fornecedores e capacidade de assumir outros endividamentos.

Como resultado do saneamento financeiro percebe-se melhora significativa do indicador de liquidez financeira corrente a partir do ano de 2001, passando de 0,05 para 0,78 entre 2000 e 2001, e, no ano seguinte, para 1,74. Foi esse saneamento financeiro que permitiu ao governo atual recuperar a credibilidade junto aos credores e fornecedores. Esse desempenho foi obtido a partir de um conjunto de ações: melhoria na arrecadação fiscal, pagamento de dívidas vencidas, negociação das dívidas contraídas em administrações anteriores, busca e captação de recursos externos a partir da regularização de exigências legais para obtenção dos recursos estaduais e federais. Entretanto, esses esforços não foram suficientes para modernizar a estrutura municipal a altura dos desafios econômicos locais, como será discutido adiante.

Um outro aspecto importante dessa situação de saneamento financeiro é que ela facilita a prática do governo atual de pagar o salário de seus funcionários rigorosamente em dia, alteração claramente observável em contraponto com os anos 1999 e 2000.

De uma forma geral, pode-se adiantar que os indicadores de desempenho econômico e social analisados nas seções anteriores não são muito promissores. Os indicadores de capacidade financeira do Município apesar de terem melhorado mostram claramente a necessidade de concluir a implementação do Projeto PMAT e a necessidade de realização do Projeto Plano Diretor para atualizar o cadastro de imóveis.

Por um lado, esse quadro é decorrente ainda de falta de modernização completa da Administração Pública, já que o governo que se finda, ficou voltado principalmente para a regularização e pagamento das dívidas anteriores, face a urgência de saneamento financeiro, por outro lado, reflete também um empobrecimento do quadro econômico geral, imagem refletida da condição macroeconômica brasileira que impede o crescimento econômico em todo o País, comprovada localmente nos setores com uma maior participação relativa na geração do PIB indústria, comércio e serviços – que apresentaram uma situação de estagnação no período analisado. Em alguns setores, observou-se o aparecimento de muitas empresas informais especialmente nos setores de confecções e de turismo.

Em que pese a importância do setor informal como alternativa de emprego e renda, esse apresenta-se extremamente fragilizado frente à competição devido a falta de acesso à crédito e a outros programas de capacitação governamentais, vedados aos empreendedores em situação legal e/ou fiscal não regularizadas.

Os indicadores sociais de Nova Friburgo mostram que a cidade tem melhorado em sua posição relativa em função de três fatores: longevidade, renda *per capita* e educação. A análise combinada do baixo crescimento populacional, com uma redução do número de nascimentos levou a um aumento do envelhecimento da população de Nova Friburgo que já era perceptível no início da década. A renda *per capita*, apesar de ter caído em termos reais, caiu menos do que o PIB, sinalizando uma melhora da posição relativa da população. Finalmente, o aumento do nível educacional reflete com certeza a forte política educacional implementada no Município.

Esse resultado ainda pequeno de transformação econômica local e conseqüentemente impossibilidade de melhora significativa dos indicadores econômicos e sociais decorre, entre outras causas, da excessiva dependência em relação a uma única atividade principal (confecções) e poderia ser reduzida e ao mesmo tempo ampliar-se a competitividade estrutural da região, na medida em que novas atividades correlatas pudessem ser in-

centivadas e tivessem sinergia sobre as atividades principais atuais. Destaca-se também a importância dessas novas atividades incorporarem inovações tecnológicas e organizacionais para garantir a sustentabilidade do desenvolvimento econômico da região. Esse poderia ser um grande projeto em que a Prefeitura assumisse a coordenação garantindo uma maior equidade na distribuição dos recursos aplicados para a transformação econômica local.

Se é verdade que a indústria de confecções baseada em empresas m̃ico e pequenas se apresentou como solução para ṽrios empregados dispensados da grande empresa de confecção local – a empresa Filó S.A – e para a reestruturação das demais empresas t̃xteis da região, o fato de não existirem barreiras, a entrada para o setor de confecções se apresenta como um problema devido à baixa qualificação tecnológica e organizacional da maioria das empresas e dos produtos apresentados, bem como de suas articulações t̃nuas com os fornecedores e compradores.

Segundo Melo (2000), os segmentos de confecção que hoje mais crescem são aqueles com empresas estruturadas em termos gerenciais e que produzem para mercados mais exigentes em padronização e escala. Em geral, as empresas menores são dependentes de empresas maiores ou de grandes cadeias de lojas varejistas. Os segmentos voltados para vendas independentes e para as classes C e D enfrentam forte concorrência de produtos nacionais e importados, por exemplo da China. Apesar de Nova Friburgo, por sua especialização em *lingerie*, não sofrer a concorrência direta dos produtos importados – jã que nessa especialização as importações são baixas – gera em seu pr̃prio ambiente econômico uma infinidade de MPEs formais e informais que tentem a acirrar fortemente a concorrência em preços, reduzir as margens de lucro e inviabilizar os negócios.

Além disso, a característica básica da indústria de confecção é depender de inovações externas, seja pela introdução de máquinas mais modernas, seja pelo uso de *softwares* de *design* ou modelagem, ou seja ainda pela incorporação de novos tecidos. Dessa forma, o fenômeno da globalização no setor foi sentido por meio de uma maior dependência das empresas locais em relaçaõ a introdução de inovações. De fato, a presença ou não de fornecedores locais que permitem a incorporação de tecnologia entre as empresas da região, são decisivos para a competitividade sustentável das mesmas. Em Nova Friburgo, estudo realizado com 19 empresas de confecções por La Rovere *et al.* (2001) mostra que a maior parte dessas empresas adquire insumos e equipamentos no mercado local e nacional. A mesma pesquisa indica que as formas de comercialização das empresas pesquisadas variam de acordo com o porte. As empresas menores trabalham sob encomenda externa dos compradores finais

e com lojas próprias e as maiores com grandes varejistas. Em ambos os mercados as empresas de confecções locais são dominadas pelos compradores. O mercado de exportação representava, entre as empresas pesquisadas, apenas 3% do total da produção.

No sentido da diversificação das atividades econômicas locais, a proximidade de um pólo de moda íntima pode representar oportunidades importantes de desenvolvimento do setor de metalmecânica local. Nas entrevistas constatou-se que o grau de interação entre esses dois setores – confecção e metalmecânica – é bastante reduzido: entre as empresas entrevistadas apenas duas produzem acessórios de metal para sutiã. É importante ressaltar que a falta de complementaridade com a atividade principal da região foi apontada por lideranças empresariais e políticas locais como um dos principais problemas do setor (Hasenclever *et al.*, 2001). Em especial, a produção de máquinas para o setor de confecções representa uma importante oportunidade de negócio para a economia local, uma vez que é uma das principais fontes de inovação no setor de confecção, bem como a produção de peças de reposição para manutenção de equipamentos utilizados nesse setor.

No caso do setor de turismo, que envolve atividades de alimentação, agências e operadoras de viagem, entretenimento, eventos e alojamento, o nível de emprego gerado pelo setor em Nova Friburgo é de cerca de 1.825 empregados (6,3% do total de empregados do Município) em 334 estabelecimentos sendo a ampla maioria (98,8%) de micro e pequeno porte e 1,2% de médio porte. Em comparação com o panorama nacional do setor de turismo, segundo Quadros (2001), o número de empregados, em Nova Friburgo, é proporcionalmente superior (no Brasil, o setor de turismo emprega 6% do total de trabalhadores com carteira), porém o salário médio é mais baixo em Nova Friburgo (55% ganham até 2 salários mínimos contra uma média nacional de 3 salários mínimos), indicando a precariedade dessas atividades na geração de valor agregado para o Município, que é provavelmente decorrente do forte grau de informalidade entre as empresas. O incremento dessas atividades, relacionado com a promoção da indústria de confecções, poderá ser obtido por meio do turismo de negócios, já que uma parcela considerável da distribuição dessa indústria é feita pelas “sacoleiras”, ainda que esse percentual venha se reduzindo significativamente pelo incremento do setor de comércio especializado nessa área, a partir da diversificação das próprias empresas de confecção. Trata-se de atrair compradores que ao se deslocarem para a cidade com o objetivo específico de adquirirem mercadorias poderão ser estimulados a demandar serviços de turismo, incrementando simultaneamente as vendas do setor de confecções e gerando negócios para o turismo.

Surtem a partir desse breve diagnóstico perspectivas interessantes para atuação da Prefeitura ampliando a competitividade das empresas seja pela criação de empresas prestadoras de serviços para *design* e modelagem; seja por empresas que organizem melhor os canais de compra e distribuição; seja por empresas que prestem serviços de contabilidade e assistência jurídica; seja ainda por empresas que promovam o turismo de negócios. Essas oportunidades permitiram diversificar as atividades correlatas da atividade principal – setor de confecções –, e aumentar o conteúdo tecnológico e organizacional das empresas de confecções, consequentemente, dando maior capacidade de desenvolvimento econômico sustentável à região.

A criação de novas empresas de maior conteúdo tecnológico ou a capacitação das empresas antigas, mediante a incorporação de novas tecnologias e de treinamento, ou ainda a identificação das oportunidades de negócios pressupõe, em especial para as menores empresas, ações coletivas que permitam compensar o seu reduzido tamanho. Mesmo que essas ações sejam realizadas por meio de projetos de apoio privados, certamente o Poder Público local tem um papel importantíssimo a desempenhar. A seguir será visto se há uma visão partilhada entre as lideranças locais sobre o projeto de desenvolvimento a ser perseguido pelos agentes locais – lideranças políticas e empresariais.

Visões da trajetória econômica local

Vocações claras e compartilhadas

De uma forma geral, observou-se que existem percepções de desenvolvimento muito distintas das várias lideranças entrevistadas e que essas distintas percepções dificultam a capacidade de realizar a modernização necessária à integração competitiva e sustentável da região nas economias nacional e internacional. Ou seja, uma competitividade capaz de gerar crescente número de empregos com equivalente incremento da renda, que, paralelamente, preserve a qualidade de vida e o meio ambiente da região.

Apesar destas visões não serem de todo compartilhadas entre as lideranças locais algumas características e padrões estruturais socioeconômicos das lideranças, bem como grandes traços de suas visões, podem ser destacados,¹⁷ conforme a seguir.

A primeira questão que chama nossa atenção é a existência de uma multiplicidade de associações ditas “clássicas” (comércio, lojistas, estabelecimentos hoteleiros...) no principal centro urbano da região, e várias instâncias associativas informais em regiões rurais ou em outras áreas municipais. As poucas associações que existem fora de Nova Friburgo, na avaliação das lideranças políticas locais, são pouco eficientes.

A alta densidade associativa verificada nas áreas urbanas ou rurais prejudica a emergência de lideranças representativas, e, conseqüentemente, diminui as oportunidades de integração pela cooperação com outras economias locais próximas. Da mesma forma, a desconfiança, de certa forma mútua, entre lideranças políticas e lideranças empresariais leva a uma “corrida” por realizações de ações e estabelecimento de instituições de agregação ou cooperativas, que acabam por se sobrepor umas às outras, gerando duplicação de esforços, desconfianças dos atores empresariais em relação à eficácia e seriedade das autoridades políticas e perda de legitimidade da atividade cooperativa.

Uma segunda questão observada de forma generalizada, mas com maior ênfase em alguns setores (têxtil e de confecções, turismo e comércio), é que há uma certa mistificação da importância do grande número de MPEs que não se sustentam se for considerada uma avaliação dos resultados econômicos de desempenho das mesmas. Nova Friburgo tem orgulho de ser uma cidade empreendedora, pródiga na criação de uma infinidade de MPEs como resposta ao desemprego que acompanha a redução das atividades locais e a transformação nas vocações tradicionais. É uma visão extremamente conservadora das lideranças econômicas locais, reforçada pelos principais projetos que visam principalmente o apoio às MPEs.

Duas considerações podem ser feitas a partir dessa visão conservadora. Em uma perspectiva de relações trabalhistas também conservadoras, explicitadas por algumas lideranças, isso é percebido como bom por evitar o aparecimento de movimentos sindicais fortes e combativos. Pode-se especular que essa visão é compartilhada tanto por empresários tradicionais, quanto por ex-empregados da grande indústria que se tornaram microempresários, apesar de não ter sido analisada essa hipótese específica ao longo das entrevistas.

Paradoxalmente, a visão convergente de ambos se origina na avaliação histórica que fazem das transformações ocorridas na estrutura industrial da região ao longo das duas últimas décadas, de que a principal conseqüência da transformação industrial foi o desaparecimento de várias grandes empresas, cuja estratégia de relações trabalhistas se pautava por uma mistura de paternalismo e quebra sistemática do movimento sindical (dispersão geográfica das unidades fabris na cidade de Nova Friburgo). Parece que os empresários tradicionais atribuem, inconscientemente, essas transformações aos trabalhadores e, assim, tendem a mistificar as MPEs. Por outro lado, os novos micro e pequenos empresários vêem na grande empresa a origem da perda de sua segurança, gerando uma forte barreira psicológica ao crescimento, ou a atração de outros negócios para o Município, como são emblemáticos os casos recentes da reação da associação

comercial quando da chegada das Casas Bahia à cidade e ao lançamento de outros produtos financeiros pelo BNDEs no local, que resultou em uma divergência entre o Poder Público local e a representação comercial.

Essas visões observadas geram uma grande desconfiança em relação à acumulação de capital e uma exacerbação da concorrência, limitando, assim, a emergência de empresas maiores que se tornem líderes legítimas. Mais grave ainda é o fato de que a mistificação resulta numa falta de consciência a respeito das desvantagens das MPÉs no mundo competitivo atual e a importância de sua aglomeração. Em geral, as empresas maiores têm um papel relevante na constituição modernizadora de *clusters* industriais, principalmente, naqueles setores que crescentemente fazem parte de cadeias produtivas globais (têxtil e de confecções, agronegócios, e até mesmo turismo). Em sua ausência, como já enfatizado, é necessário que a idéia de eficiência coletiva e compartilhamento de investimentos estejam internalizadas nas estratégias de sobrevivência das MPÉs, ao contrário do que foi observado. Há casos em que as empresas maiores exercem o papel de “agentes organizadores” da modernização da cadeia regional, geram vinculações críticas para frente e para trás ao longo da cadeia que dão forma e sustentação às redes de produção e comercialização, principalmente no âmbito do comércio internacional de têxtil e de confecções¹⁸ (Gereffi, 1999). Entretanto, como já adiantado, esse não é o caso de Nova Friburgo.

Além da pulverização excessiva de empresas, a ausência de empresas de médio porte, como indicam as análises da experiência internacional, que são aquelas que mais geram tecnologia e empregos, dificulta a agregação de interesses comuns em um mesmo setor ou sub-setor na medida em que induz os atores (microempresários) a não cooperarem. Há receios de compartilhar informações com a concorrência e que tal cooperação leve à emergência de empresas maiores que venham a desestabilizar o padrão de concorrência vigente.

Um outro importante impacto dessa atitude conservadora das lideranças locais diz respeito à continuidade de um certo paternalismo exercido em relação aos trabalhadores. Assim, além de apontarem de forma quase unânime a necessidade de melhorar a educação formal e adequar a capacitação específica para a mão-de-obra, as lideranças não percebem a criação de programas de motivação do trabalhador, além dos tradicionais prêmios, como forma de aumentar o envolvimento e a atuação proativa desses no processo produtivo. Na medida em que a identificação de problemas e necessidades tecnológicas da empresa cada vez mais passa pelo trabalhador, faz-se necessário uma melhor integração desse no fluxo de informações da empresa e também no processo de escolha de novas tecnologias, a fim de facilitar a implementação posterior das mesmas.

Uma terceira questão a ser destacada é que o setor industrial é geralmente privilegiado, como elemento de desenvolvimento local, no discurso das lideranças, em detrimento do setor agrícola, e principalmente do setor de serviços, percebido como um mero auxiliar econômico para o primeiro. Tal visão é contraditória, entretanto, com as entrevistas junto a essas lideranças que indicam, entre os salários mais elevados, os salários das atividades de serviços relacionadas ao setor educacional de nível superior. Ora, o baixo nível de terceirização nas atividades de serviços não centrais à produção, percebida como um problema, deveria ser considerado importante para aumentar o nível de especialização das empresas. Esse paradoxo reforça a estreiteza da visão de desenvolvimento das lideranças. Assim, faz-se necessário uma atenção particular dessas para com o setor de serviços, inclusive de forma a estabelecer uma cooperação inter-setorial, uma vez que muitas dessas atividades de serviços poderiam ser terceirizadas e compartilhadas por empresas de diferentes setores industriais, permitindo o aparecimento de empresas com maiores escalas, como explorado acima no exame das possibilidades de diversificação das atividades do Município.

Uma quarta questão é que as lideranças locais parecem não possuir uma visão de desenvolvimento regional. Por exemplo, as cooperativas leiteiras em locais próximos competem em preço e promovem uma guerra de produtividade que termina por deprimir ainda mais os preços, e, principalmente, enfraquecê-los nas negociações com os canais de armazenamento e distribuição existentes. A cooperação com especialização é percebida por uma minoria como uma estratégia viável. Entretanto, não parece haver por parte das lideranças um mapa estratégico claro e bem definido de como atingir essa cooperação, os incentivos e ações catalisadoras necessárias. Adicionalmente, como adiantado acima, o Poder Público local que deveria ter uma atuação mais efetiva no sentido de eleger algumas prioridades e coordenar os vários agentes e instituições, carece de instrumentos efetivos de atuação.

Uma quinta e última questão é a ausência de planejamento e estratégias de reconfiguração e/ou mudança estratégica. Existe de forma generalizada em todos os setores uma predominância pela busca do crescimento da produção sem planejamento e, ao mesmo tempo, individualizada nas soluções propostas. Ou seja, o incremento da produção é geralmente percebido como uma saída única para o crescimento, sem que se questione a adequação da pauta de produção no contexto econômico do País em face a concorrência nacional, ou se levantem alternativas produtivas capazes de gerar maior renda e/ou voltadas para um ambiente menos concorrencial. Essa problemática está presente inclusive em setores de serviços como turismo, no qual

as lideranças geralmente apontam apenas para vantagens competitivas es-táticas (clima, localização etc.). Uma das principais causas dessa realidade é que em geral as empresas locais não conhecem o seu mercado final de destino e os seus alvos. Em geral, também, são muito voltadas para o ambi-ente econômico local fazendo com que não sejam expostas a estratégias alternativas que lhes sugiram arranjos institucionais distintos e, principal-mente, as leve ao aprendizado de alternativas econômicas nos cálculos estra-tégicos que realizam para os setores que representam.

. Todas essas questões mostram que a manutenção da antiga tradição das vocações industriais e a mistificação de uma reação positiva e bem comportada de resolver os problemas gerados pelas últimas transforma-ções econômicas mediante a criação de uma infinidade de MPES com baixa qualidade técnica e gerencial associadas a ausência de instrumentos efeti-vos de transformação econômica e social no Município são os fatores que mais contribuíram para impedir o compartilhamento das visões sobre a maneira de conduzir o desenvolvimento local. A seguir especula-se com a capacidade e a possibilidade da sociedade civil local ser capaz de articular projetos alternativos consistentes.

Existência e consistência de projetos/intenções alternativas

Dois principais aspectos da realidade local são relevantes para se enten-der, se existe ou não, a capacidade da sociedade civil se organizar em torno de projetos alternativos consistentes e capazes de transformar, verdadeiramente, a paisagem econômica local. O primeiro aspecto é de que existe entre as lideranças (políticas e empresariais) e os empresários um descompasso entre o que as primeiras pensam sobre os serviços necessários para aumento de competitividade e o que os empresários pensam ser a sua real necessidade, conforme destacado na seção sobre os projetos de apoio. Por um lado, as lideranças percebem o empresário sob sua liderança como incapaz de se aproveitar da grande gama de serviços e atividades postas a seu dispor. Atribuem o baixo grau de uso dos serviços oferecidos à falta de qualificação do empresário ou ainda à mentalidade empresarial limitada em relação as suas necessidades de ampliar as competências técnicas e gerenciais. Por outro lado, os empre-sários acreditam que a oferta de serviços das instituições locais é inade-quada às especificidades das atividades econômicas. Um exemplo, fre-qüentemente citado, é o oferecimento de um curso de costura plano para uma região na qual a maior parte das empresas de confecções está dedicada à moda íntima intensiva em costuras não planas.

Constata-se, portanto, que a necessidade de que tais serviços se adap-tem ao usuário e não *vice-versa* – conforme registro consensual na literatu-

ra sobre avaliação dos serviços oferecidos às empresas (Levitsky, 2000) – não tem sido incorporado como função importante e decisiva para a construção de projetos alternativos consistentes. Ou seja, os provedores de serviços às empresas não incorporaram entre as suas rotinas um esforço de difusão e de efetiva utilização de tais serviços como de sua inteira responsabilidade, por meio de um monitoramento permanente das atividades produtivas locais e do uso de sua imaginação organizativa para criar incentivos e programas que atendam às necessidades dos empresários e atinjam o maior número destes.

O segundo aspecto, causa e gerador de um novo problema, é que apesar das lideranças muitas vezes perceberem a importância da capacitação dos empresários, às vezes as associações não têm instrumentos a oferecer para que isso aconteça. As propostas oferecidas pelas lideranças, além de não conterem um “norte” para direcionar esforços, geralmente decorrem de grandes diagnósticos realizados de vez em quando e sem a preocupação de definição de metas e de seus acompanhamentos ou de proposição de soluções que ultrapassem o escopo setorial. Apesar de alguns problemas e estratégias identificados serem comuns a diversos setores, não há sugestões de cooperações amplas, genéricas, multisetoriais e multilocais, com um real objetivo a ser atingido, estratégias de como atingi-lo, ou táticas para realizar alterações de rumo. Por exemplo, a realização de encontros de negócios regionais sem uma preparação prévia dos participantes, geralmente, leva à elaboração de longas listas de reclamações (falta de apoio do governo, falta de financiamento para o desenvolvimento de produto, falta de crédito para o desenvolvimento de fornecedores, os custos salariais são altos etc.) ou ao lançamento de ações pontuais e frequentemente desconexas. Esses encontros podem ter como consequência negativa, não prevista, a geração de expectativas pessimistas em relação a novas experiências e transformações.

Resulta que a falta de coordenação entre os diferentes provedores de serviço e a recusa inconsciente (ou não) das lideranças associativas de realizar o papel de tradução dos anseios e necessidades de seus associados, contribui para com que os empresários não façam uso dos serviços disponibilizados e impeça o desenho de projetos alternativos. Um outro aspecto, que não é exclusivo de Nova Friburgo, é que as representações empresariais são pouco representativas do novo tecido empresarial surgido a partir das principais transformações da atividade econômica local. Um exemplo já citado anteriormente é o setor de confecções. Isso para não falar do enorme contingente de empresas informais completamente sem representação e canais de comunicação com as instituições provedoras de serviços.

Um último aspecto a destacar como elemento que dificulta a construção de estratégias alternativas é que as lideranças carecem de capacidade crítica de avaliação das experiências (educacionais, promocionais etc.) e de mecanismos integrados para exercê-la, em conjunto com os empresários. Essa capacidade se refere tanto à avaliação de experiências problemáticas quanto aquelas bem-sucedidas, tomar conhecimento dessas experiências permitiria aprofundar o processo de aprendizado, monitorá-las, gerando confiança, criando linguagens comuns e construindo uma heurística de avaliação compartilhada. A ausência desta parceria entre as lideranças e seus associados decorre do desconhecimento das primeiras sobre o comportamento de seus associados, e, principalmente, das características competitivas locais e imediatas. As lideranças desconhecem muitas vezes as tendências internacionais de médio prazo, dos principais mercados de seus associados, apesar dos esforços recentes mencionados acima.

O Poder Público local e os outros poderes

Os esforços de coordenação intermunicipal são ainda muito precários. Apesar desses esforços serem bastante necessários, pois muitas vezes as especializações econômicas não estão apenas localizada em um Município, como é o caso tipicamente do pólo da moda que engloba também os municípios de Duas Barras, Bom Jardim, Cantagalo e Cordeiro, ou porque muitas vezes um Município exerce centralidade em relação aos demais por concentrar a maior oferta de serviços, por exemplo, na área de saúde e educação, como é o caso do município de Nova Friburgo em relação à região Centro-norte fluminense, eles ainda não surtiram o efeito desejado.

Um outro aspecto que dificulta fortemente o desenvolvimento de Nova Friburgo é o seu isolamento em relação aos demais municípios da região serrana e aos municípios da região litorânea devido a sua localização geográfica e condições inadequadas de acesso rodoviário.

Em todas essas áreas a elaboração de associações intermunicipais seria adequada para o compartilhamento de investimentos e de oferta de serviços.

O relacionamento da Câmara Municipal com o executivo, gestão 2001-2004, tem sido extremamente conflituoso e inadequado para a condução de quaisquer projetos locais. A arrumação da desordem financeira em que foi encontrado o Município, a regularização dos contratos, a regulação do monopólio de transporte em benefício da população, o uso de critérios de competência para o preenchimento dos cargos públicos e a recuperação dos espaços públicos pela administração atual, descontentou muitos interesses anteriormente estabelecidos e ainda bastante arraigados na representação da Câmara Municipal, que não teve a sua composição política alterada nas eleições de 2000. Essa divisão resultou em uma oposição ferre-

nha exercida pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo durante toda a Administração 2001-2004. Essa oposição não foi exercida no sentido de corrigir eventuais falhas e desvios do Poder Executivo, como seria legítimo e esperado em governos democráticos, mas contra os projetos de maior vulto sobre o desenvolvimento econômico da cidade.

Quanto ao relacionamento do governo municipal com o governo estadual pode-se dizer que ele foi oscilante ao longo da Administração 2001-2004 devido às mudanças políticas observadas no cenário estadual. A passagem dos principais protagonistas do PSB – Antony e Rosinha Garotinho – para o PMDB, teve sérias implicações locais devido à filiação da atual prefeita a esse partido. Da mesma forma o período de transição do governo estadual, coordenado pelo PT, em 2002 no período das eleições estaduais, implicou também em interrupção dos investimentos em curso no Município.

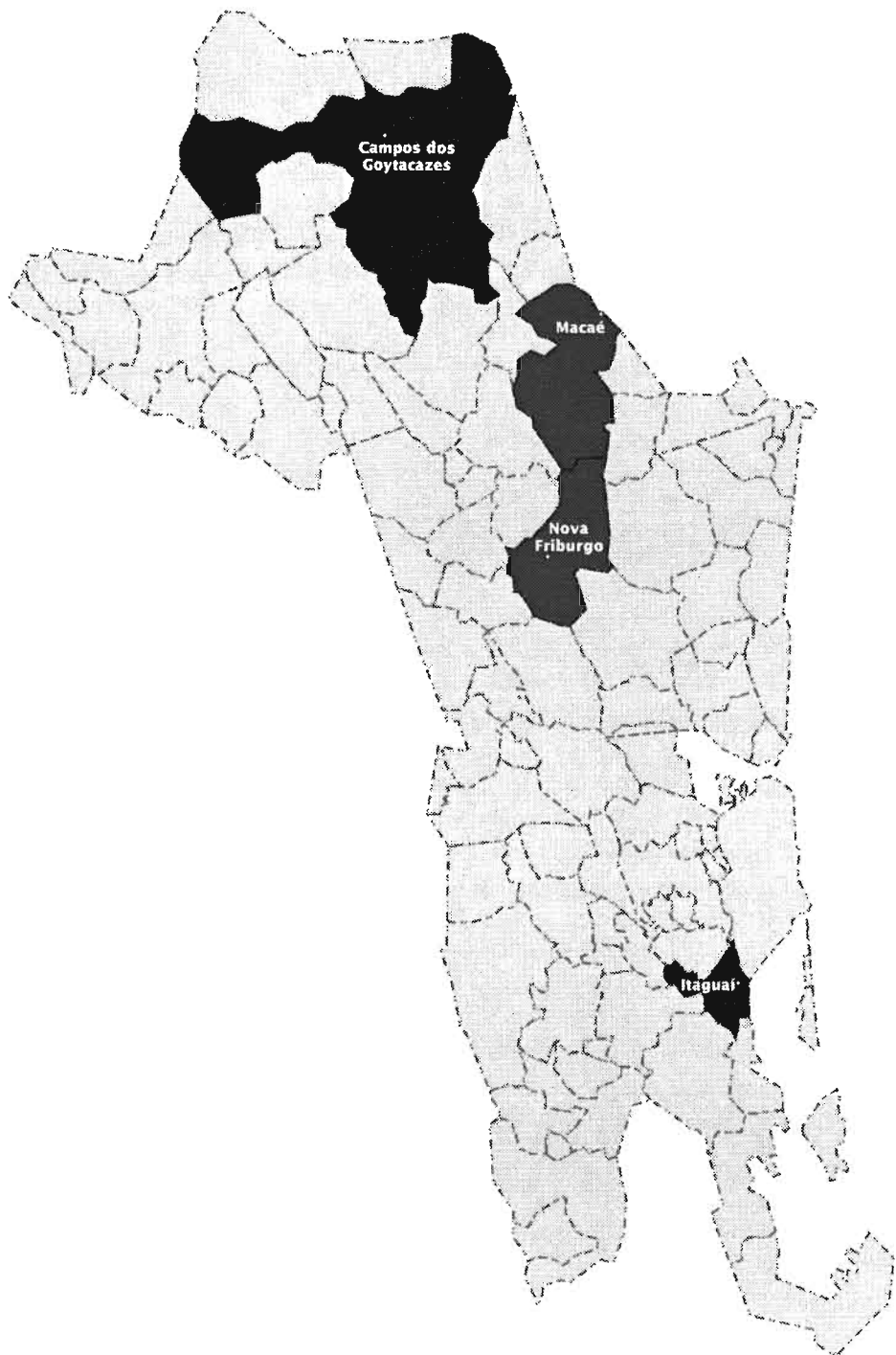
O relacionamento com o governo federal, em que pese também a mudança de correntes partidárias no poder, foi mais contínuo e com menos oscilações do que o relacionamento com o governo estadual.

Em resumo, a situação de paralelismo entre a atuação do Poder Público e as atividades econômicas locais, que vigorou desde 1988, passou lentamente a convergir a partir de 2003, quando se apresentam novas perspectivas para uma maior efetividade do governo municipal no desenvolvimento econômico local. Entretanto, ainda é muito cedo para que os resultados dessas primeiras iniciativas possam ser capturados nas estatísticas secundárias hoje disponíveis. Além disso, os instrumentos (capacidade administrativa e financeira) da Prefeitura municipal ainda não estão à altura de poder atingir verdadeiramente os problemas e desafios econômicos locais, que tornam-se ainda maiores na ausência de visões compartilhadas sobre como vencer esses desafios ou de projetos alternativos consensuais, entre as lideranças econômicas e políticas locais.

Notas

1. Para um aprofundamento e compreensão da especialização ocorrida no setor metal mecânico, consultar Ferreira (2002).
2. Para uma apresentação mais detalhada destas transformações na indústria têxtil e de confecções, consultar Hasenclever (2003).
3. Sobre a mudança no perfil de qualificação dos trabalhadores que acompanhou a mudança de especialização da indústria têxtil para a indústria de confecção ver Albuquerque (2004).
4. Entre os estudiosos podemos citar Markusen (1994).
5. O pólo de confecções de Nova Friburgo envolve ainda os municípios de Duas Barras, Bom Jardim, Cantagalo e Cordeiro.

6. A obrigatoriedade dos bancos oficiais (BB e CEF) abrirem crédito para o empreendedor – bancarização do microcrédito – ou mesmo a facilidade na abertura de contas para este tipo de negócio informal somente tornou-se possível após a aplicação dos questionários, mais precisamente no ano de 2003.
7. Uma descrição e análise pormenorizada, de cada um desses projetos de apoio selecionados, encontra-se em Hasenclever e Faure (2004), capítulo 6.
8. Cabe registrar aqui que a Prefeitura Municipal de Nova Friburgo, além de estar presente no Conselho da Moda, tem realizado uma série de outras ações voltadas para o desenvolvimento econômico local, principalmente a partir de 2003. Comoserá enfatizado adiante.
9. Agradeço particularmente a Isleide Maeda, doutoranda do IE/UFRJ, que auxiliou na elaboração das entrevistas. Parte do material coletado nestas entrevistas foi utilizado em sua tese de mestrado (Maeda, 2003).
10. O Conselho da Moda é uma estrutura de interface criada em abril de 2002 para coordenar as ações das várias agências executoras dos PA selecionados.
11. Afric (Neucileia Porto) com cerca de 10 empresas; Amora Brasil (Raimundo Ribeiro) com cerca de 10 empresas; D'Elegance/marca Efeito Brazil (Paulo Ayd) com cerca de nove empresas; e Bye-bye Brasil (Amim Mazloum).
12. Karl Marx, já havia vaticinado que a classe capitalista só tem interesses solidários contra a classe trabalhadora. Caso contrário, os interesses empresariais são escusos e mal vocalizados para que apenas alguns empresários possam se beneficiar às expensas dos demais.
13. Entre 1996 e 1999 o setor têxtil e de confecções aumentou o número de estabelecimentos de 371 para 448 e reduziu o número de empregados de 8.950 para 7.200.
14. Este primeiro período ficou conhecido localmente pela Era Paulinho Azevedo, apesar de que na prática ele foi intermediado pela gestão do Sr. Heródoto Bento de Melo, entre 1993 e 1996, prefeito que não compartilhava com as idéias e os métodos de seu antecessor e sucessor e que já havia, no passado, realizado duas outras excelentes gestões do Município.
15. Consultar para conhecer estes exemplos as publicações do BNDES Social (2002).
16. Todas estas informações e outros detalhes já foram apresentados em Hasenclever e Fauré (2004) na descrição do Projeto Setorial Integrado.
17. Os dados das entrevistas com as lideranças políticas e econômicas locais podem ser consultados no artigo Hasenclever *et al.* (2001).
18. Para o caso do setor de agronegócios veja Bisang *et alli*, 2000.



**Campos dos
Goytacazes**

Macaé

**Nova
Friburgo**

Itaguaí

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 alterarem 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 suplantam 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 discontinuidades 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.

Referências bibliográficas

ACS, Z. J.; AUDRESTCH, D. B. *Small Firms and Entrepreneurship: an East-West Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *O Complexo Sidero-Químico de Itaguaí*. Rio de Janeiro, 1989.

ALBA VEGA, C. Tres regiones de México ante la globalización: los casos de Chihuahua, Nuevo León y Jalisco. In: ALBA, C.; BIZBERG, I.; RIVIÈRE, H. *Las regiones ante la globalización*, México: CEMCA-ORSTOM/IRD, El Colegio de México, 1998, p. 189-269.

ALTENBURG, T.; MEYER-STAMER, J. How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America. *World Development*, v. 27, n. 9, p. 1.693-1.713, 1999. Disponível em <http://econpaper.hhs.se/article/eeewdwvel/default27.htm#v27:i9>. Acesso em: 3 dez. 2004.

AMORIM NETO, Octávio. ...*O Globo*, 2 fev. 2004a, p. 7.

ANDRADE, T. A.; SERRA R. V. (Orgs.). *Cidades Médias Brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO (BRASIL). *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gas Natural*. Rio de Janeiro: ANP, 2002.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO (BRASIL). *Mecanismos de estímulo às empresas concessionárias de petróleo a adquirirem equipamentos, materiais e serviços no mercado nacional*. Rio de Janeiro: PUC e ANP, 1999.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO (BRASIL). *Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural*. Rio de Janeiro: ANP, 2001.

FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA JOSÉ BONIFÁCIO. *Petróleo e Desenvolvimento municipal*. O Impacto dos *royalties* do petróleo nas finanças e nas condições socioeconômicas dos estados e municípios beneficiados. Rio de Janeiro: ANP/IBAM/FUJB/IPEA, 2003. Síntese geral do Relatório de Pesquisa.

ARAÚJO, J. L. H. de. Indústria de Petróleo e Economia do Rio de Janeiro. In: FREIRE, A.; MATTA, M.; SARMENTO, C. (Coords.). *Um Estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

AZEVEDO, B. Développement local: industrie, famille et territoire (Vallée Dos Sinos, Brésil). In: ABDELMALKI, L.; COURLET, C. (Orgs.). *Les nouvelles logiques du développement*. Paris: L'Harmattan, 1996, p. 189-203.

BANDOLI VARGAS, S. C. *A cidade plataforma: memória e identidade em Macaé*. Dissertação (Mestrado em História). Centro de Estudos Culturais e Mídia. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 1997.

BAZAN, L.; SCHMITZ, H. Social capital and export Growth: an Industrial Community in Southern Brazil. *IDS Discussion Papers*, Brighton, n. 361, 1997, ISBN 1-85864-128-4, 38 p.

BAZIN, S.; KHERDJEMIL, B. Les sites et l'attraction du capital. In: ZAOUAL, H. *La socio-économie des territoires*, Paris: L'Harmattan, 1998.

BENKO, G.; DUNFORD, M.; HEURLEY, J. *Les districts industriels: vingt ans de recherche*. *Espaces et sociétés*, Paris, CNRS e CNL, n. 88/89. 1997.

BISANG, R. (Coord.); GUTMAN, G. E.; ROIG, C.; RABETINO, R. La oferta tecnológica de las principales cadenas agroindustriales en el Mercosur ampliado. Argentina: PROCISUR/BID. *Serie Resúmenes Ejecutivos*, n. 12. 2000. Disponível em: <http://www.procisur.org.uy/12bi.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2004.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (Brasil). Perspectivas da indústria fornecedora do setor de petróleo. *Informe Setorial*, Brasília, maio, 2000.

—. Modernização da Gestão Pública: uma avaliação de experiências inovadoras. *BNDES Social*, Brasília, n. 4, 2002. Coordenado por Lucimar da Silva Guarneri.

BOVO J. M. *Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.

BRITTO J. *Arranjos produtivos locais: perfil das concentrações de atividades econômicas no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Sebrae-RJ, 2004.

CARVALHO A. P. G. M.; VINHAS V. Q. *Estudo sobre o Arranjo Produtivo de Campos dos Goytacazes*. 2000. Trabalho de conclusão do curso de Gestão da Inovação (Disciplina do Mestrado). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES H. M. M. (ed.). *Termos de Referência do Projeto Arranjo e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, set., 1999 (mimeo).

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES H. M. M. (ed.). *Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Brasília: MCT/OEA/IEL/CNI, 1999.

COMPANHIA DAS DOCAS DO RIO DE JANEIRO. *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Complexo Portuário de Sepetiba*. Relatório da Fundação Coordenação Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (COPPETEC), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998 (mimeo).

—. *Plano Diretor Integrado do Porto de Sepetiba*. Rio de Janeiro: Companhia Docas do Rio de Janeiro, 1997 (mimeo).

CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO. *IQM. Índice de Qualidade dos Municípios*. Rio de Janeiro, 1998.

—. *IQM. Índice de Qualidade dos Municípios: carências*. Rio de Janeiro, 2001a.

—. *IQM. Índice de Qualidade dos Municípios: necessidades habitacionais*. Rio de Janeiro, 2001b.

—. *IQM. Índice de Qualidade dos Municípios: sustentabilidade fiscal*. Rio de Janeiro, 2002

—. *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro, 1953-. Publicação interrompida no período de 1982-1986. ISSN 0102-4493.

—. *Boletim de Economia Fluminense*. Rio de Janeiro: Fundação CIDE/SEDET/UFF, 1999. Revista trimestral.

COCCO G. *O Porto de Sepetiba: Cenários, Impactos e Perspectivas*. Projeto Interinstitucional LABTeC/FINEP, Rio de Janeiro, UFRJ, 1999 (mimeo).

COCCO G.; URANI A.; GALVÃO A. P. *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 1999.

COCCO G.; SILVA G.; CALVACANTI C. *O Porto de Sepetiba. Reestruturação e requalificação das relações de trabalho*. In : VI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 1999. [s/l]. *Anais...* ABET, 20p.

COOKE P.; WILLS D. Small Firms, Social Capital and the Enhancement of Business Performance Through Innovation Programmes, *Small Business Economics*, n. 13, p. 219-234, 1999.

COORDENAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO DE ENGENHARIA. *Plano de Gestão Estratégica da Área de Entorno do Complexo Portuário de Itaguaí/Sepetiba*. Resumo do Relatório Final. Rio de Janeiro: Mimeo. Publicação com apoio do Ministério da Ciência e Tecnologia, COPPE/UFRJ/FINEP, out. 2003.

COURLET, C. Les systèmes productifs localisés. De quoi parle-t-on? In: COURLET, C.; SOULAGE, B.(ed.). *Industrie, territoires et politiques publiques*. Paris:L'Harmattan, 1994, p. 13-32.

COURLET C.; PECQUEUR, B. Districts industriels, systèmes productifs localisés et développement. In: ABDELMALKI, L.; COURLET, C. (Orgs.). *Les nouvelles logiques du développement*. Paris: L'Harmattan, 1996, p. 91-102.

DINIZ, C. Campolina. Impactos territoriais da reestruturação produtiva. In: RIBEIRO, L. C. de Queiroz (org.). *O futuro das metrópoles: Desigualdades e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000, p. 21-61.

DOSI G. The Nature of the Innovative Process. In: DOSI, G.; FREEMAN, C.; SILVERBERG, G.N. R.; SOETE, L. *Technical Change and Economic Theory*. Londres: Pinter Publishers, 1988.

ALBUQUERQUE, D. D. E. de. *Os impactos das mudanças na estrutura organizacional das empresas sobre a atuação sindical de Nova Friburgo*. Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do curso de Economia (Graduação). Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

ELIA P. H. *Estudo de um Porto Concentrador e Irradiador de Cargas: O Porto de Sepetiba*. Trabalho de conclusão do Curso (Mestrado). Coordenação dos programas de pós-graduação de engenharia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

ERBER F. *Structural Reforms and Science and Technology Policies in Argentina and Brazil*. 1999 (mimeo).

ETZKOWITZ H.; LEYDESDORFF L. Introduction to Special Issue on Science Policy Dimensions of the Triplex Helix of University-Industry-Government Relations. *Science and Public Policy*, v. 24, n. 1, p. 2-5, fev. 1997. Disponível em: <http://www.scipol.demon.co.uk/spp97-1c.htm>. Acessado em : 10 dez. 2004.

FAURÉ Y.-A. A transformação da configuração produtiva de Macaé (RJ). Uma problemática de desenvolvimento local. In: FAURÉ, Yves-A.; HASENCLEVER, Lia (Org.). *O Desenvolvimento Local no Estado do Rio de Janeiro. Quatro Estudos Exploratórios: Campos, Itaguaí, Macaé e Nova Friburgo*. Rio de Janeiro: Editora E-Papers, 2003, p. 69-121.

—. “Le Monde est arrivé à Macaé. Avancées et limites d’une configuration productive locale globalisée”. In: FAURE, Yves-A.; KENNEDY, L.; LABAZÉE, P. *Productions locales et marché mondial dans les économies émergentes: Brésil, Inde, Mexique*. Paris: Karthala et IRD, 2005.

FAURÉ, Yves-A.; HASENCLEVER, Lia (orgs.). *O Desenvolvimento Local no Estado do Rio de Janeiro. Quatro Estudos Exploratórios: Campos, Itaguaí, Macaé e Nova Friburgo*. Rio de Janeiro: Editora E-Papers, 2003.

FAURÉ Y.-A., HASENCLEVER L. *A transformação das configurações produtivas no Estado do Rio de Janeiro: instituições, interações, inovações*. Projeto de pesquisa financiado pelo convênio Internacional entre o Conselho Nacional de Pesquisa (Brasil) e o Institute de Recherche pour le Développement (França) e produzido no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.

FAURÉ, Y.-A.; LABAZÉE, P. Insucessos dos programas de apoio às pequenas empresas africanas: lições para o Brasil. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. *Pequena Empresa. Cooperação e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumara, 2003, p. 511-527.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Cresce Minas. Um projeto brasileiro*. Belo Horizonte, 2000.

FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ, E. Os desafios no setor de Petróleo no Brasil. In: SEMINÁRIO O SETOR DE PETRÓLEO NO BRASIL E NO MUNDO, 2002, Rio de Janeiro: Anais... Rio de Janeiro, jul. 2002. 40 p.

FERREIRA, P. M. *O setor de metal mecânica de Nova Friburgo. Uma análise a partir da abordagem de clusters*. Dissertação de Mestrado. IE/UFRJ, Rio de Janeiro, mar. 2002.

FERREIRA DE CHONCHOL, M. E. Pouvoir public et gestion locale au Brésil. In: HAUBERT, M. et al. *Etat et société dans le tiers-monde. De la modernisation à la démocratisation?* Paris: Publications de la Sorbonne, 1992. (Série Homme et Société, n. 19, p. 41-46.)

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Potencialidades Econômicas e Competitividade das regiões do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, Instituto Brasileiro de Economia, 1998.

FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO. *Plano Diretor do Município de Itaguaí. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro. Fundrem, 1976.*

GALVÃO, C.A. *Sistemas Industriais Localizados: O Vale do Paranhana – Complexo Calçadista do Rio Grande do Sul*. Brasília : Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999, 615p. (Série Textos para discussão n. 617.)

GAZETA MERCANTIL. Rio de Janeiro. Diário.

GEREFFI G. International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. *Journal of International Economics*, Nova Iorque, v. 48, p. 37-70, 1999.

GIAMBIAGI, F.; ALEM, A. C. *Finanças públicas. Teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

GILLY, J.-P.; PECQUEUR, B. La dimension locale de la régulation. In: BOYER, R.; SAILLARD, Y. (dirs.). *Théorie de la régulation. L'état des saviors*. Paris: La Découverte, 1995, p. 304-312.

GRANOVETTER, M. Les institutions économiques comme constructions sociales: un cadre d'analyse. In: Orléan, A. (dir.). *Analyse économique des conventions*. Paris: Presses Universitaires de France, 1994, p. 79-94.

HASENCLEVER, L. *A Globalização e a Criação, Adaptação e Transformação Competitiva de Micro e Pequenas Empresas da Confeção em Nova Friburgo*. In: ENCONTRO DA LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, Dalas, Texas, p. 27-29, mar. 2003 (mimeo).

HASENCLEVER L. *Projeto Censo da Indústria Têxtil e de Confeções de Nova Friburgo*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ e Sebrae-RJ, 2004. Relatório Parcial.

HASENCLEVER, L. (Coord.). *Vocações, difusão e vinculações tecnológicas do centro norte fluminense: situação atual e perspectivas*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Grupo Economia da Inovação, maio 2000, 83p.

HASENCLEVER, L.; FAURE, Yves-A. *Les défis du développement économique et social du Brésil contemporain*. Bordeaux, Université Montesquieu-Bordeaux IV, Centre d'Economie du Développement, 2003, 24p. (série DT, n.78). Disponível em: <http://ced.u-bordeaux4.fr/ceddt78.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2004.

HASENCLEVER, L.; FAURE, Yves-A. (Coords.). *As Transformações das Condições Produtivas no Estado do Rio de Janeiro*. 2004. Relatório de Pesquisa do Projeto mesmo nome financiado pelo convênio Internacional entre o Conselho Nacional de Pesquisa (Brasil) e o Institut de Recherche pour le

Développement (França) e produzido no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, v. 1, 463p, v. 2 Anexo, 164p.

HASENCLEVER L.; BOTELHO A.; LA ROVERE R. L. Lideranças Locais e Visões de Desenvolvimento Econômico na Região Centro norte Fluminense. In: IX SEMINÁRIO LATINO IBERO-AMERICANO DE GESTION TECNOLÓGICA. INNOVACION TECNOLÓGICA EN LA ECONOMIA DEL CONOCIMIENTO (ALTEC), 17 a 19 de out. *Anais...* São José, Costa Rica, 2001.

HASENCLEVER, L.; SILVA NETO, A. J. da; MONNERAT, Wania M. da S. P.; WEIDLICH, Salustiano. Desenvolvimento Regional e Governança: UERJ exercendo papel de Hub em Nova Friburgo. In: XIII SEMINÁRIO NACIONAL DE PARQUES TECNOLÓGICOS E INCUBADORAS DE EMPRESAS E XXI WORKSHOP ANPROTEC. Brasília. *Anais...* Brasília: ANPROTEC, 2003, p. 387-396.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (Brasil). *Diagnóstico do Município de Macaé. Projeto de Desburocratização para Cidadania e Empresa*. Rio de Janeiro: IBAM/Sebrae-RJ, 2003.

—. *Diagnóstico do Município de Nova Friburgo. Projeto de Desburocratização para Cidadania e Empresa*. Rio de Janeiro: IBAM/Sebrae-RJ, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agrícola*, 1996.

—. *Características da população de Macaé*, Relatórios de pesquisa n. 5. Rio de Janeiro, 1999.

—. *Pesquisa Industrial – Inovação Tecnológica. PINTEC-2000*. Brasília: IBGE, 2002. Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apoio da Financiadora de Estudos e Projetos e do Ministério da Ciência e Tecnologia.

INSTITUTO DE ECONOMIA. *Boletim Infopetro*. Provedor de Informações e Análise Econômica do Setor de Petróleo e Gás Brasil. Rio de Janeiro: Grupo de Economia da Energia/IE/UFRJ. Publicação mensal.

JORNAL DO BRASIL. Rio de Janeiro. Diário.

JULIEN P.-A. Small Businesses as a Research Subject: Some Reflections on Knowledge of Small Businesses and its Effects on Economic Theory. *Small Business Economics*, 5, 1993.

KNAUSS P.; GABRIEL C. *Macaé. História e Memória*. Rio de Janeiro: Prefeitura de Macaé, 2004.

LASTRES H. M. M.; FERRAZ J. C. Economia da Informação, do Conhecimento e do Aprendizado. In: LASTRES, H. M. M.; ALBAGLI, S. *Informação e Globalização na Era do Conhecimento*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999, 318p.

LA ROVERE, R. L. Small and medium-size enterprises and IT diffusion policies in Europe. *Small and Business Economics, an International Journal*, v. 11, Issue 1, p 1-9, ago. 1998. Disponível em: <http://www.kluweronline.com/issn/0921-898X/contents>. Acesso em: 10 dez. 2004.

LA ROVERE, R. L. As Pequenas e Médias Empresas na Economia do Conhecimento: implicações para políticas de inovação. In: LASTRES, H.; ALBAGLI, S. *Informação e Globalização na Era do Conhecimento*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

LA ROVERE, R. L.; ERBER F.; HASENCLEVER L. Industrial and Technology Policies and Local Economic Development: enhancing and supporting clusters. In: THIRD TRIPLE HELIX INTERNATIONAL CONFERENCE. Rio de Janeiro, Hotel Glória, 26 a 29 abr. 2000. *Anais Eletrônicos...* Rio de Janeiro Hotel Glória, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em CD-ROM.

LA ROVERE R.; HASENCLEVER L.; MELO L. M. de Dinâmica da Inovação na Indústria Têxtil e de Confecções de Nova Friburgo. In: TIRONI, L. F. (orgs.). *Industrialização Descentralizada: Sistemas Industriais Locais*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001, p. 383-415.

LA ROVERE R. L. Perspectivas das micro, pequenas e médias empresas no Brasil. *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, v. 5, p. 137-153, 2001. (Edição Especial O Futuro da Indústria.)

LA ROVERE, R. L.; CARVALHO, R. L de; SOBRAL, B. L. B. O Sistema local de inovação de Campos de Goytacases, Brasil: desafios e oportunidades. In: X SEMINÁRIO LATINO-IBEROAMERICANO DE GESTIÓN TECNOLÓGICA – ALTEC, México, 2003. *Anais. Eletrônicos...* Disponível em: CD-ROM

LEVITSKY, J. Business Development Services – A review of international experience. London: Intermediate Technology Publications, 2000.

LESSA, C. *O Rio de todos os Brasis*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

MACAÉ JORNAL. Rio de Janeiro, Macaé. Mensal.

MACIEL, V. F. Abertura Comercial e Desconcentração das Metrôpoles e Capitais Brasileiras. *Revista de Economia Mackenzie*, São Paulo, n. 1, p. 37-64, 2003.

MAEDA, I. R. *Análise do Mercado de Compra e Venda de Nova Friburgo sob o Enfoque da Teoria dos Jogos Cooperativa*. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado)-Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003

MARCUM, John. Centralized versus decentralized policy towards small and medium enterprises. In: BHALLA, A.S. (org.). *Small and Medium Enterprises: Technology Policies and Options*. Nova York, Hudson: Intermediate Technology Publications, 1992.

MCCORMICK, D. African Enterprise Clusters and Industrialization: Theory and Reality. *World Development*, v.27, n. 9, p. 1.531-1.551, 1999. Disponível em: <http://ideas.repec.org/a/jeew/wdevel/v27y1999i9p1531-1551.html>. Acesso em: 10 dez. 2004.

MELO, L. M. de. *Inovações e Finanças*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, março de 1996. (Série Texto para Discussão n. 358.)

MELO L. M. de Sistemas locais de Inovação: o caso do Rio de Janeiro. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. (ed.) *Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Brasília: MCT/OEA/Instituto Euvaldo Lodi (IEL)/CNI, 1999.

MELO L. M. de; MULS L.; BECUE, M. Uma Análise Preliminar da Configuração Produtiva do Município de Itaguaí. In: FAURÉ, Y.A.; HASENCLEVER, L. (orgs.). *O Desenvolvimento Econômico Local no Estado do Rio de Janeiro. Quatro Estudos Exploratórios: Campos, Itaguaí, Macaé e Nova Friburgo*. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais, 2003.

MELO M. C. P. *Reflexões sobre aprendizado e inovação local na indústria de confecções do nordeste*, 2000 (mimeo).

MEYER-STAMER, J. Why is Local Economic Development so difficult, and what can we do to make it more effective? *Mesopartner Working paper*, n. 4, 2003. Disponível em: <http://www.mesopartner.com>. Acesso em: 10 dez. 2004.

MYTELKA, L.; FARINELLI, F. *Local Clusters, Innovation Systems and Sustained Competitiveness*, Maastricht, UNU-INTECH, 2000 (mimeo).

O DEBATE. Rio de Janeiro, Macaé. Diário.

O GLOBO. Rio de Janeiro. Diário.

O GLOBO. *Divulgação Preliminar dos dados do IBGE*. 14 fev. 2004b, p. 31.

ORGANIZAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO. *Demanda de recursos humanos no setor de petróleo e gás*. Rio de Janeiro, 2001.

NADVI, K.; SCHMITZ, H. Clusters industriels dans les pays en développement: éléments pour un programme de recherche. In: ABDELMALKI, L.; COURLET, C. (orgs.). *Les nouvelles logiques du développement*. Paris: L'Harmattan, 1996, p. 103-117.

NELSON, R. R. *The Concept of Institutions as an Attractor, Snare and Challenge*. Set. 1996 (mimeo).

PACHECO, C.A. *Novos Padrões de Localização Industrial ? Tendências Recentes dos indicadores da Produção e do Investimento Industrial*. Brasília : Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999, 38p. (Série Texto para discussão n. 633.)

PACHECO, C. A. G. *A aplicação e os impactos dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios confrontantes da Bacia de Campos*, 137f. Monografia apresentada como requisito parcial para a Conclusão do Curso (Bacharelado). Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

PAVITT, K. Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy. *Research Policy*, n. 13, p. 343-373. 1984.

PORTER M.E. Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*. Estados Unidos, Harvard University, p. 77-89, nov./dez. 1998.

PELLEGRIN, I. de; ARAÚJO, R. S. B. de. *Caracterização do Arranjo Produtivo do Petróleo da Bacia de Campos e a Estruturação de uma Rede de Empresas*. Rio de Janeiro: SEBRAE, 2004.

Porter, M. E. *Competição. Estratégias competitivas essenciais*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

PREFEITURA DE MACAÉ. *Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável 2000-2003*. Rio de Janeiro: Prefeitura de Macaé, 2000.

PROENÇA, A.; CAULLIRAUX, H. M. V. Estratégias de produção na indústria brasileira: evolução recente. In : VELLOSO, J. P. dos Reis (Coord.). *Brasil: Desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1997.

QUADROS, M. J. Emprego no Turismo é 6% do Total. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 6 mar. 2001.

QUINTELLA, S. F. *Royalties de Petróleo e Gás Natural e a Economia do Estado do Rio de Janeiro, comunicação ao Workshop Petróleo e Desenvolvimento Municipal*. Rio de Janeiro: FUJB/IBAM/IPEA, maio, 2003, 32p

RAUD C. L'industrialisation diffuse dans les pays en développement. Une analyse à partir du cas brésilien". In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). *La richesse des régions*. Paris: Presses Universitaire de France, 2000, p. 229-249.

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÃO SOCIAL. Brasília, Ministério do Trabalho e Emprego.

RESTON J. *O Município para Candidatos: prefeitos, vice-prefeitos e vereadores*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2000.

RIZZONI, Alina. Technology and Organisation in Small Firms: an Interpretative Framework. *Revue d'Économie Industrielle*, n. 67, primeiro trimestre, 1994.

ROTHWELL, R.; DODGSON, M. Technology-based SMEs: their Role in Industrial and Economic Change. *International Journal of Technological Management*. UK: Interscience Enterprises, v. 8, n. 5/6, p. 8, 1993. Edição Especial em "Small Firms and Innovation: The External Influences".

SABÓIA J. Emprego industrial no Brasil: situação atual e perspectivas para o futuro. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. 5, p. 207-229, 2001.

SALAS, C. P.; SUSUNAGA, G.; AGUILAR, I. *The Role of Innovation in Regional Economic Development: Some Lessons and Experiences for Policymaking*. Austin, The University of Texas at Austin, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, 1999 (mimeo).

SANTOS, A. M. S. P. *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

SANTOS, R. S. L. *Turismo e Desenvolvimento Econômico Local em Nova Friburgo*. 2002. Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do curso de Economia (Graduação). Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia. Rio de Janeiro, 2002

SANTOS, R. S. L.; HASENCLEVER L. Principais Desafios à Inovação nas Empresas Informais de Nova Friburgo. In: XXIII SIMPÓSIO DE GESTÃO DA INOVAÇÃO. Tecnologia e Desenvolvimento: Desafios e Caminhos para uma nova Sociedade, 2004, Curitiba. *Anais...* Curitiba: Núcleo de Política e Gestão Tecnológica da Universidade de São Paulo, 2004

SAXENIAN, A. *Regional advantage*. Cambridge, Massachusetts, USA: Harvard University Press, 1994, 240p.

SCHMITZ, H.; MUSYCK, B. Industrial Districts in Europe: Policy Lessons for Developing Countries? *World Development*, v. 22, n. 6, p. 889-910, 1994.

SCHMITZ, H.; NADVI, K. Clustering and Industrialization: Introduction. *World Development*, v. 27, n. 9, p. 1503-1514, 1999.

SCHMITZ, H. Small shoemakers and fordist giants: tale of supercluster (Brasil). *IDS Discussion Paper*, n. 331. Brighton, 1993.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (RIO DE JANEIRO). *Diagnóstico socioeconômico de Macaé*. Rio de Janeiro, 1999. Programa Proder (Programa Sebrae de Desenvolvimento Local).

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Fortalecendo o Desenvolvimento do Rio de Janeiro e o Sistema Portuário do Brasil através do Porto de Sepetiba*. Relatório Final Rio de Janeiro, 1995.

SILVA, G.; COCCO, G. (Orgs.). *Cidades e Portos: os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: D&A. 1999.

SOUZA, S. do N. Editorial Histórico. *Cidades e Municípios*. Itaguaí, 97, p. 4-6, 1996.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Estudos Socioeconômicos 1997-2001*, Rio de Janeiro, 2003 (1 volume por município).

TEIXEIRA F. Fatores empresarias de competitividade na cadeia de suprimento do setor petróleo. In: *Seminário sobre política industrial no setor petróleo e gás*, 2001, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

TOURJANSKY-CABART, L. *Le développement économique local*. Paris: Presses Universitaire de France. 1996.

VELTZ, P. *Le nouveau monde industriel*. Paris: Les Editions Gallimard, 2000, 240p. (Collection Le Débat.)

WEIJLAND, H. Microenterprise Cluster in Rural Indonesia: Industrial Seedbed and Policy Target. *World Development*, v. 27, n. 9, p. 1.515-1.530, 1999.

ZIMMERMANN J.-B. Dynamiques industrielles: le paradoxe du local. In: RALLET, A.; TORRE A. (ed.). *Economie industrielle et économie spatiale*. Paris: Economica, 1995.

— . Nomadisme et ancrage territorial: propositions méthodologiques pour l'analyse des relations firmes/territories. *Revue d'économie régionale et urbaine*, II, p. 211-230, 1998.

Apoio



Fundação Universitária
José Bonifácio

Patrocínio



Execução




e-papers

ISBN 85-7650-032-9



9 798576 450032 1

Yves-A. Fauré é Doutor da Universidade de Bordeaux (França), ex-professor no Instituto de Estudos Políticos na mesma Universidade, diretor de pesquisa no IRD (Instituto de Pesquisa sobre o Desenvolvimento, estabelecimento público de cooperação científica francês). Lotado no IE/UFRJ no âmbito do convênio IRD/CNPq, é especialista em análise de políticas públicas e de relações entre os meios empresariais e os quadros institucionais. Autor de uma dezena de livros e de numerosos artigos acadêmicos sobre estes assuntos.

Lia Hasenclever é economista formada pela Faculdade de Economia e Administração, mestre em Economia Industrial pelo Instituto de Economia Industrial e doutora em Engenharia de Produção pela COPPE, todos da UFRJ. Desde 1978 é professora do Instituto de Economia (UFRJ) e, atualmente, é membro do grupo de pesquisa Economia da Inovação. Assessora do Programa de Desenvolvimento da Prefeitura Municipal de Nova Friburgo. Publicou recentemente o livro *Economia Industrial* (Editora Campus, em co-autoria com o Professor David Kupfer)