

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* suplantam 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 petroleiras, 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 petroleira 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 freqüente 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 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 empresário 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 Fornecedores 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 SEI 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 SEI 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 termoelétricas, 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.