

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

HERIC SANTOS HOSSOÉ

**O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES DO ESTADO DO
MARANHÃO (PDF-MA) EM QUESTÃO: Avaliando os processos de formulação
e implementação de 1999 a 2007**

São Luís
2012

HERIC SANTOS HOSSOÉ

**O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES DO ESTADO DO
MARANHÃO (PDF-MA) EM QUESTÃO: Avaliando os processos de formulação
e implementação de 1999 a 2007**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José de Ribamar Sá
Silva

São Luís
2012

HERIC SANTOS HOSSOÉ

O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES DO ESTADO DO MARANHÃO (PDF-MA) EM QUESTÃO: Avaliando os processos de formulação e implementação de 1999 a 2007

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José de Ribamar Sá Silva (Orientador)
Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão

Prof^a. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima
Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Ricardo Zimbrão Affonso de Paula
Doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas

Prof^a. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa (Suplente)
Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão

Aos meus pais, Haymir e Cassandra, que sempre foram o alicerce da minha vida e que me deram o impulso para buscar, por meio do trabalho, do conhecimento e da honestidade, as condições para ir além das minhas próprias expectativas.

Ao meu irmão, Hayleno, pelo seu companheirismo, incentivo e orientação que tanto contribuiu na minha vida acadêmica e pessoal, bem como sua irrestrita confiança em mim depositada.

À minha querida esposa Lilian, por ser a fonte de amor, carinho e dedicação que me permitiu a superação dos obstáculos, em todos os dias, deste árduo e gratificante caminho percorrido.

Ao meu querido filho Cleitinho, que todos os dias renova a minha esperança no futuro e me ensina as maiores lições da minha vida.

A todos, que de alguma maneira, dedicaram preciosos momentos de sua atenção a esta pesquisa.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por nos conceder a oportunidade de contribuir, por meio desta breve reflexão, para com a ininterrupta inquietação humana que se projeta sobre a eterna e sempre renovadora busca pelo conhecimento.

Ao professor Doutor José de Ribamar Sá Silva, por ter me aceitado como seu orientando, por sua disponibilidade, pela sua confiança em mim, pela sua amizade, pelo seu estímulo intelectual, pelas suas valiosas contribuições e pertinentes encaminhamentos, no decurso de sua orientação, durante a qual acolheu minhas limitações ao conduzir-me pelos sinuosos caminhos da pesquisa, vistos, somente, por intermédio de sua grande experiência docente, pela qual serei eternamente grato diante de sua valiosa contribuição.

À professora Doutora Valéria Ferreira Santos de Almada Lima, que durante toda a minha trajetória acadêmica, desde a graduação, sempre com sua delicadeza e conhecimento, contribuiu decisivamente para que eu fosse exitoso, em caminhar no sentido da pesquisa e da docência. Cabe destacar, sua importante participação neste trabalho, desde a seleção, com seus valiosos ensinamentos, nas diversas oportunidades em que clarificou minha visão, com sua sólida experiência.

À professora Doutora Maria Ozanira da Silva e Silva, por me oportunizar, através de seu senso de justiça, a enriquecedora experiência vivenciada no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFMA. Também por sua convivência acadêmica respeitosa e incentivadora, como mestre e coordenadora.

À professora Doutora Salviana de Maria Pastor Santos Sousa, por sua vontade em estar junto nessa jornada, participando da qualificação do projeto e dando importantes contribuições, prontamente incorporados ao trabalho. Vale ressaltar, sua disponibilidade, seus conselhos e seus ensinamentos, aos quais serei eternamente grato.

A todos os demais professores e professoras do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, verdadeiros mestres, que com suas luzes, sabedorias e ensinamentos, contribuíram indubitavelmente para minha formação acadêmica e pessoal.

A Durval Vieira de Freitas e Lucas Moreira Minete, pelo envio de sua obra, que muito contribuiu para minha reflexão e meu trabalho, trazendo inestimáveis elementos que me ajudaram no caminho percorrido.

Aos meus pais, Haymir Santos Hossoé e Cassandra Maria Pereira Hossoé, bem como ao meu irmão, Hayleno Santos Hossoé, pelo apoio irrestrito à carreira acadêmica, que busco edificar a partir do incentivo familiar incondicional, que sempre me oportunizou a confiança necessária à superação de todas as dificuldades interpostas no percurso das mais importantes etapas da minha vida.

À minha querida esposa, Lilian Nascimento Hossoé, que com sua imensa dedicação, amor e carinho, me impulsionou a transformar os desafios acadêmicos e pessoais em degraus, para que eu pudesse chegar a mais esta vitória, dentre as muitas outras que com certeza virão, desta união abençoada por Deus.

Ao meu querido filho, Cleiton Oliveira dos Santos Filho, com quem estou sempre aprendendo a me tornar um ser humano melhor, observando na renovação da vida, a esperança em um novo futuro. É importante destacar que você todos os dias me oferece verdadeiras lições de vida, o verdadeiro conhecimento, que eu jamais poderia aprender de outra forma.

Aos meus amigos, que para mim são verdadeiros irmãos que a vida me permitiu escolher: Thiago Diaz, Rosana Galvão, Diego Eceiza, Laura Martins, Junior Baima, Tiago Arruda, Tiago Quevedo, Ugo Costa, Max Robertt, Celso Matos, Marcos Guillen, Raimundo Filho, Cione Freitas, Paulo Lopes, Liliane Melo, Dihêgo Henrique, David Júnior, Francisco Júnior, Jadson Pessoa, Kamila Mesquita, Marco Simões, Antonio Neto, Thiago Giusti, Marcony Alisson, Hélio Dourado, Herberth Dourado, Walter Gama, Robson Gama, Henrique Helder por me aguentarem e por estarem sempre dispostos a me ajudar, também pelo carinho e pela compreensão.

Aos meus colegas de turma, em especial, por me acompanharem nessa jornada, Ricardo Cavalcante, Campos Júnior, Júnior Vieira, Lucilene Guimarães, Arnaldo Vieira, Antonio Lisboa, Talita Nascimento, Maria Anadete, Tereza D`Ávila, José Edson, Ramon Santana, Felipe de Holanda, Amilton Camargo, Tiago Pereira, Raimundo Edson, Christian Burle e todos os demais amigos da faculdade que me ajudaram em maior ou menor grau e contribuíram muito com a minha formação, tanto acadêmica, como pessoal e por isso sou profundamente grato.

Aos técnicos do programa de pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, Dona Izabel, Edson, Augusto e Julio, grandes amigos aos quais reitero, individualmente, minha gratidão pelo apoio a mim dedicado.

Aos meus companheiros de trabalho do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão e da Tory Brindes, por suas enormes contribuições profissionais e pessoais.

“As ideias dominantes são, pois, nada mais que a expressão ideal das relações materiais dominantes, são essas as relações materiais dominantes compreendidas sob a forma de ideias; são, portanto, a manifestação das relações que transformam uma classe em classe dominante; são dessa forma as ideias de sua dominação. [...] cada nova classe que ocupa o lugar da que dominava anteriormente vê-se obrigada, para atingir seus fins, a apresentar seus interesses como sendo o interesse comum de todos os membros da sociedade”.

Marx e Engels

RESUMO

Esta dissertação tem como objeto a formulação e a implementação do Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Estado do Maranhão. Vale destacar, que este programa emerge da necessidade das grandes empresas e do Estado de oferecerem uma resposta para os empresários locais e a sociedade no sentido de integra-lós às cadeias produtivas das grandes empresas. No entanto, para atingir essa finalidade, traça-se o caminho a partir da mudança na economia, tendo como ponto inicial o setor privado, que adota a reestruturação produtiva como carro chefe desse novo modelo, levando à desverticalização das cadeias das grandes empresas, principalmente por meio da terceirização, gerando, assim, uma estratégia de especialização regional. Dadas essas transformações, volta-se para analisar o paradigma em relação ao Estado, que passa por profundas alterações, culminando com o denominado Estado Mínimo ou Neoliberal. É necessário ressaltar que a avaliação do PDF-MA desenvolvida é dinâmica e pretende ir desde o geral, as relações econômicas internacionais, passando pelos reflexos dessas relações no Brasil, chegando ao mais específico, o programa exposto. Enfim, no estudo do PDF-MA pretende-se detalhar a dinâmica do programa, construindo um quadro de indicadores e desenvolvendo a temática do Desenvolvimento Sustentável. Para empreender tal investigação ocorreram dois momentos avaliativos, primeiro faz-se uma avaliação política da política, para que seja possível perceber quais as nuances e como foi determinado politicamente sua implementação, entendendo como o programa entrou na agenda do governo e quais os sujeitos, interesses e racionalidades envolvidas. No segundo, desvenda-se a dinâmica de implementação dessa política pública, por meio de uma avaliação de processo, verificando se os meios utilizados estão adequados aos fins desejados e se este foi capaz de alterar a situação problema que deu origem ao programa. Nesse percurso, utilizou-se de uma abordagem qualitativa e quantitativa, tendo como técnicas de pesquisa, a modalidade documental e a bibliográfica. Dessa forma, pretende-se descortinar uma nova visão sobre o PDF-MA.

Palavras-chave: Reestruturação Produtiva. Estado Neoliberal. PDF-MA. Políticas Públicas. Avaliação política da política. Avaliação de processo. Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

This dissertation focuses the formulation and implementation of the Supplier Development Program of the State of Maranhão. It is worth noting that this program emerges the need of big business and the state to offer a response to local entrepreneurs and society in order to integrate them into the supply chains of large companies. However, to this end, we draw the path from the change in the economy, taking as starting point the private sector, which adopts the restructuring process as this new flagship model, the unbundling of the leading chains of large companies, mainly through outsourcing, thus generating a strategy of regional specialization. Given these changes, turns to examine the paradigm in relation to the State, which is undergoing deep changes, culminating with the so-called Minimum or Neoliberal State. It should be emphasized that the evaluation of the MA-developed PDF is dynamic and want to go from the general international economic relations, through the reflections of these relations in Brazil, reaching the more specific, the program exposed. Finally, the study of the PDF-MA aims to detail the dynamics of the program, building a framework of indicators and developing the theme of Sustainable Development. To undertake such research were two moments evaluative, first we make a political assessment of the policy, so you can figure out the nuances and how its implementation was determined politically, understanding how the program came into the government's agenda and what subjects interest and rationalities involved. In the second, reveals the dynamics of implementation of this policy through an evaluation process, ensuring that the means used are appropriate to the desired ends and if it was able to change the situation that gave rise to the problem program. Along the way, we used a qualitative and quantitative approach, having as research techniques, literature and documentary mode. Thus, we intend to unveil a new vision for the PDF-MA.

Keywords: Productive Restructuring. Neoliberal State. PDF-MA. Public Policies. Politic evaluation of policy. Process evaluation. Sustainable Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Mapa	54
Figura 2	– PDF – Filosofia de relacionamento	58
Figura 3	– Foco Estratégico do PDF	59
Figura 4	– PDF – Sujeitos do Programa	68
Figura 5	– PDF – Ambiente de Negócios	73
Figura 6	– Fases de implantação do PDF	87
Figura 7	– Cronograma típico de obra industrial	88
Figura 8	– Histograma típico de obra industrial	88
Figura 9	– Fluxograma da 1ª etapa de implantação	91
Figura 10	– Cronograma típico (em meses)	92
Figura 11	– Estrutura organizacional	93
Figura 12	– Quadro de participantes	94
Figura 13	– Fluxograma de treinamento	97
Figura 14	– Negócios e suas fases	100
Figura 15	– Processo de Exigências Contratuais (requisitos) em cascata	106
Figura 16	– Empresas cadastradas	119
Figura 17	– Compra efetuadas (R\$ milhões)	119
Figura 18	– Reuniões com grandes empresas	120
Figura 19	– Reuniões com entidades	120
Figura 20	– Empresas certificadas PROCEM	122

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Distâncias entre portos nacionais e internacionais	55
Quadro 2 – Fases do PROCEM	109
Quadro 3 – Pontuação dos itens	111
Quadro 4 – Percentual mínimo de atendimento por módulo	111

LISTA DE SIGLAS

ACM	–Associação Comercial do Maranhão
ALUMAR	–Consórcio de Alumínio do Maranhão
CDMEC	–Centro Capixaba de Desenvolvimento Metalmeccânico
CEMAR	–Companhia Energética do Maranhão
CEPAL	–Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CESTE	–Consórcio Estreito Energia
CST	–Companhia Siderúrgica de Tubarão
CVRD	–Companhia Vale do Rio Doce
DS	–Desenvolvimento Sustentável
DVF	–Durval Vieira de Freitas
ELETRONORTE	–Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.
EUA	–Estados Unidos da América
FAT	–Fundo de Amparo dos Trabalhadores
FIEMA	–Federação das Indústrias do Estado do Maranhão
IFMA	–Instituto Federal Maranhão
II PND	–II Plano Nacional de Desenvolvimento
ISO	– <i>International Organization for Standardization</i>
MG	–Minas Gerais
PDF-MA	–Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Estado do Maranhão
PETROBRÁS	–Petróleo Brasileiro S.A.
PIB	–Produto Interno Bruto
PR	–Paraná
PROCEM	–Programa de Certificação de Empresas
RS	–Rio Grande do Sul
SC	–Santa Catarina
SEBRAE	–Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDINC	–Secretaria de Desenvolvimento, Indústria e Comércio
SENAI	–Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAC	–Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SINCOPEM –Sindicato da Construção Pesada
SINDIMETAL –Sindicato da Indústria Metalmeccânica
SIDUSCON –Sindicato da Construção Civil
SINC –Secretaria de Indústria e Comércio
SINE –Sindicato da Construção Civil
SP –São Paulo
TRANSPETRO –A PETROBRAS TRANSPORTE S.A.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I – CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA	19
1.1 O modelo Keynesiano-Fordista	21
1.2 O fenômeno da Reestruturação Produtiva	25
1.3 A ascensão da Acumulação Flexível e do Neoliberalismo	27
1.3.1 Entendendo a Desintegração Vertical das cadeias produtivas	31
1.3.2 Considerações sobre a Terceirização	35
1.4 As estratégias nacionais de Especialização Regional	40
1.4.1 A nova dinâmica da produção regionalizada das grandes empresas ...	40
1.4.2 O enfrentamento dos impactos regionais seletivos da “globalização” ...	44
CAPÍTULO II – A FORMULAÇÃO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES DO ESTADO DO MARANHÃO	47
2.1 A inserção do PDF-MA na agenda governamental	48
2.2 Explicando o modo de atuação do PDF-MA	57
2.3 Os Sujeitos, Interesses e Racionalidades envolvidas	64
2.4 Desenvolvimento Sustentável no PDF-MA, realidade ou propaganda?	72
CAPÍTULO III – A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES NO ESTADO DO MARANHÃO	84
3.1 A metodologia de realização do PDF-MA	85
3.1.1 O PDF-MA e suas fases de implementação	87
3.1.2 O detalhamento do subprograma (PROCEM)	102
3.1.3 A evolução do PDF-MA (Quadro de Indicadores)	116
3.2 Seria o PDF-MA uma política pública de sucesso?	123
CONCLUSÃO	128
REFERÊNCIAS	130

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1980, quando se iniciou a vinda dos primeiros empreendimentos de grande porte para o Estado do Maranhão, o que ocorreu, principalmente, com a chegada, em São Luís, da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e do Consórcio de Alumínio do Maranhão (ALUMAR), muitas expectativas foram geradas em torno dessas empresas, tendo em vista a promessa de crescimento econômico, com a geração de empregos e aumento de renda para a população maranhense. Vale ressaltar que, por conta das promessas de tantos benefícios, o Governo liberou recursos e renunciou a impostos para que esses empreendimentos se concretizassem.

Passados mais de 30 anos da implantação desses empreendimentos, é possível perceber que a efetivação dessas promessas não aconteceu plenamente, mas, sim, muito aquém das expectativas geradas mediante tais investimentos. Se, por um lado, o Governo concedeu todo incentivo para a implantação desses empreendimentos, por outro lado, não se preocupou em promover a integração desses empreendimentos com o mercado local.

Atualmente, o Maranhão vive a perspectiva de implantação de diversos empreendimentos de grande porte, dentre os quais, a Refinaria Premium da PETROBRÁS, a ampliação da ALUMAR, os novos projetos de expansão da Vale, a implantação da Suzano em Imperatriz, dentre outros. Novamente, fala-se, que a economia maranhense tende a um cenário promissor, repetindo-se o mesmo discurso do passado.

Entretanto, questiona-se, se esse movimento de expansão das grandes empresas instaladas ou implantação das que pretendem se instalar no Maranhão, vem acompanhado de uma política pública que vise beneficiar de fato a população local, distribuindo parte da riqueza gerada por esses novos investimentos.

Nesse sentido, há pouco mais de 10 anos, o Governo lançou uma política pública que tinha por objetivo corrigir as lacunas deixadas com a implantação dos grandes empreendimentos anteriormente mencionados. Assim, foi criado o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Estado do Maranhão (PDF-MA), implantado pelo Governo Estadual, por meio da Secretaria de Indústria e Comércio (SINC), que tem por finalidade a articulação entre poder público e iniciativa privada.

Essa articulação visa possibilitar oportunidade de crescimento para as empresas locais, com perspectivas de participação nos novos investimentos e nos projetos de expansão, com ênfase nas micro e pequenas empresas, atuando em três áreas: capacitação e certificação; divulgação e promoção; e assessoria para a viabilização de negócios.

O objetivo do Governo com essa ação é criar um cenário favorável para que as empresas parceiras do PDF-MA, como: ALUMAR, CEMAR, ELETRONORTE, Consórcio Estreito Energia (CESTE), FC Oliveira, MPX Energia, Renosa e Vale, dentre outras, priorizem a compra de bens e serviços de fornecedores locais, possibilitando o fortalecimento das empresas locais na concorrência com empresas de outros Estados.

Como é possível perceber, essa política pública não é nova e vem perdurando por diversos governos. No entanto, com a atual conjuntura econômica maranhense, ela entra em evidência e passa a ser o ponto central no debate sobre as possibilidades de aumentar a participação das empresas locais nesse ciclo de novos investimentos no Estado.

Frente a essa possibilidade, sentiu-se a necessidade de se investigar o PDF-MA, pois este estudo poderá trazer como contribuição uma discussão crítica sobre a relação entre os grandes empreendimentos e as cadeias produtivas locais, bem como sobre os princípios que governam os modos de intervenção do poder público nesse complexo campo da economia maranhense.

Dessa forma, torna-se imprescindível destacar que o interesse que incentivou este estudo reside em desvendar se o PDF-MA tem sido eficaz, ou seja, se realmente este programa tem sido aplicado e se tem servido para alterar a situação-problema, na qual o Estado do Maranhão se encontrava anteriormente à adoção da política pública em foco. Além de verificar a questão anterior, busca-se também compreender outra questão, investigando a verdadeira intenção na adoção do PDF-MA, discutindo se este é um caminho para melhorar a sociedade contribuindo para o seu efetivo desenvolvimento, ou, se é mais um modo camuflado dos grandes empreendimentos para conseguirem a flexibilização das formas de trabalho, podendo, assim, ampliar seus resultados.

Por fim, tomando como campo empírico o PDF-MA, foi realizada uma pesquisa com a intenção de oferecer instrumentos para uma avaliação *ex post*, classificada como avaliação política da política combinada com uma avaliação de

processo focada na formulação e implementação do programa (SILVA, 2008), inserindo, dessa forma, a pesquisa na área de concentração de Políticas Sociais e Programas Sociais e na linha de pesquisa específica da Avaliação de Políticas e Programas Sociais.

Nessa perspectiva, percebe-se que o objeto de estudo consiste na formulação e a implementação do PDF-MA, a partir do qual se elege como foco de nosso interesse o intervalo que compreende desde 1999 (ano da sua criação) até o ano de 2007 (antes da recessão nos EUA). Assim, para contemplar tal objeto de estudo, concentra-se nas dimensões (indicadores) da avaliação política da política, na identificação dos determinantes conjunturais e matrizes de interesses dos grupos envolvidos na política pública em questão, bem como se estabelece, enquanto parâmetros úteis na percepção de sua dinâmica de implementação, três dimensões (indicadores) voltados para a avaliação de processo: a) Certificação e Capacitação; b) Acessoria para negócios; c) Promoção e Divulgação.

Dado o exposto, estabelece-se a seguinte questão central: o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Estado do Maranhão conseguiu realmente promover a integração da cadeia produtiva que pretendia, aumentando o volume de negócios após a implementação do programa? Como questões secundárias podem-se indagar: Quais as condições históricas que motivaram sua implementação? Seria, portanto, a implementação desse programa apenas mais um modo de institucionalizar a exploração capitalista? Como discutir os diversos argumentos na busca pela compreensão do fenômeno social que emerge do PDF-MA em suas múltiplas determinações? As questões propostas objetivam, portanto, pôr em discussão a evolução dinâmica do processo que envolve a concepção e implementação do PDF-MA, considerando, para tanto, os determinantes contextuais que marcaram a trajetória da política pública em questão.

Portanto, em virtude da complexidade do objeto de estudo, tem-se como proposta metodológica a avaliação de políticas públicas como modalidade da pesquisa adotada, inserindo um caráter crítico, com a finalidade de ir além de um olhar superficial, buscando uma aproximação da realidade, através de análise qualitativa e quantitativa, realizada a partir dos dados levantados por meio de procedimentos de pesquisa documental e bibliográfica.

Em relação ao percurso que será trilhado na pesquisa, cabe destacar que a dissertação será dividida em três capítulos, de acordo com a lógica pretendida no trabalho.

No primeiro capítulo, foi elaborada uma contextualização histórica, para situar o ambiente teórico e contextual no qual o programa se desenvolve, com vistas a suprir a necessidade de balizas teóricas capazes de condensar as múltiplas determinações do fragmento da realidade que compõe o campo empírico desta pesquisa, para isso definiram-se oito categorias: Fordismo, Keynesianismo, Reestruturação Produtiva, Acumulação Flexível, Neoliberalismo, Desintegração Vertical, Terceirização e Especialização Regional.

Em seguida, no segundo capítulo está demonstrado o momento da formulação do programa, buscando entender como ocorreu sua entrada na agenda com uma clara reflexão apoiada em uma avaliação política da política. Para tanto, a percepção da dinâmica dos grupos de interesses e sujeitos envolvidos no processo estudado, bem como suas racionalidades, constituiu tarefa essencial do esforço científico que reside na busca pela sistematização do fenômeno social alvo desta investigação.

No terceiro capítulo buscou-se dar o entendimento de como ocorreu a implementação do programa, destacando todas as etapas percorridas, as dimensões da avaliação de processo, os resultados e a discussão, em uma clara tentativa de desvendar a verdadeira intenção que move os formuladores e usuários do programa.

E, para finalizar, apresenta-se a conclusão, sendo que nessa parte do estudo ressalta-se as considerações finais, expondo os resultados a que se pode chegar, encerrando, assim, o presente estudo.

CAPÍTULO I – CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

Dando início ao trabalho, que se constitui em uma dissertação de mestrado, deve-se antes de qualquer coisa, elaborar uma contextualização histórica, tendo em vista que esta etapa permeia todo o desenvolvimento do trabalho. É justamente neste capítulo, que estão desbravadas as nuances em torno das categorias que, juntas constituem a fundamentação teórica para a pesquisa, relacionando-as com as diversas facetas da política pública escolhida.

Dessa forma, para atingir o objetivo do estudo, que é a avaliação do Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Estado do Maranhão (PDF-MA), faz-se necessário, localizar o objeto a ser estudado. Portanto, torna-se perceptível, do ponto de vista adotado, que este trabalho é dinâmico e pretende ir desde o geral, ou seja, das relações socioeconômicas internacionais, passando pelos reflexos dessas relações no Brasil, chegando ao mais específico, que é a política pública adotada pelo governo do Estado do Maranhão, que se desenha nesse novo cenário.

Justamente por se pretender abordar do geral ao específico, adotou-se como ponto de partida o primeiro item intitulado “O modelo Keynesiano-Fordista”, nessa parte do trabalho iremos explicar como surgiu, se desenvolveu e declinou esse modelo de organização, tanto no que se refere ao regime de acumulação capitalista, quanto aos meios de regulação social e política a ele associados.

Seguindo a lógica dos acontecimentos, apresenta-se o segundo item intitulado, “O fenômeno da Reestruturação Produtiva”. Nesta parte, aborda-se um fenômeno, que foi tomando forma e espaço, a partir das sucessivas crises, por diversos motivos, que se abateram sobre o modelo keynesiano-fordista. Analisa-se, então, um novo contexto de maior competitividade, que força a busca por manter-se ativo e, por consequência, requer das empresas e indivíduos que estes se reestruturem, procurando diminuir seus custos e aumentando sua produtividade.

A partir dos dois primeiros itens, emerge o terceiro item deste capítulo, intitulado “A ascensão da Acumulação Flexível e do Neoliberalismo”, tem-se, então, uma sequência lógica dos fatos históricos, que se realizou na economia mundial, fechando, assim, a reconstituição dos movimentos gerais do capital ao longo do tempo, dando subsídios, tanto para se entender quais os desdobramentos desses movimentos no Brasil, quanto para se verificar como eles afetaram a política pública selecionada.

Antes, contudo, cabe elaborar uma breve explicação sobre as estratégias da Acumulação Flexível o que implica na exposição de dois subitens subsequentes, duas iniciativas quase complementares, para que seja possível efetivar esse novo modelo de acumulação do capital, sendo elas: “Entendendo a Desintegração Vertical das cadeias produtivas” e “Considerações sobre a Terceirização”. Nestes subitens mostram-se os detalhes deste processo, que segue primeiro por enxugar e tornar flexíveis as grandes empresas, reduzindo estas às suas atividades principais e, em seguida, dinamizar o setor que pode dar suporte a esse objetivo, dando destaque ao fenômeno da terceirização.

Após a construção dos movimentos históricos abordados na pesquisa, sobre o capitalismo mundial, deve-se passar para o quarto item, intitulado “As estratégias nacionais de Especialização Regional”, para buscar uma compreensão das mutações, que influenciadas pelas transformações globais, tomaram forma no Brasil. Em outras palavras, descreve-se o andamento da economia e da política nacional, da década 1990 até os dias atuais.

Além das explicações feitas no quarto item, torna-se essencial expor os dois subitens posteriores, que se intitulam “A nova dinâmica da produção regionalizada das grandes empresas” e “O enfrentamento dos impactos regionais seletivos da “globalização””. Com esses subitens pretende-se clarificar os seguintes aspectos respectivamente, primeiro, faz-se uma breve reconstituição de como é a relação entre as empresas e o Estado e quais as estratégias de ambos em uma nova dinâmica no período em questão. Diante do exposto, torna-se necessário expor o segundo aspecto tem por finalidade explicar que os movimentos do capitalismo geram impactos nem sempre positivos, como perda de arrecadação e aumento do desemprego, e por esse motivo, merecem políticas para enfrentar os impactos regionais desses movimentos globalizantes.

Contemplado todos os itens e subitens deste capítulo, tem-se uma visão do panorama contextual, no qual o PDF-MA se desenvolve, para que seja possível adentrar no objeto de estudo pretendido, facilitando, assim, a compreensão das nuances desta importante política pública.

1.1 O modelo Keynesiano-Fordista

Para que seja possível ordenar-se uma cronologia que sirva de sustentação teórica para o estudo desenvolvido, torna-se necessário voltar a uma data simbólica, o ano de 1914, período em que Henry Ford introduziu seu dia de oito horas e cinco dólares. Essa ação foi uma forma de estabelecer uma recompensa aos trabalhadores de suas fábricas. No entanto, entende-se que o modo de implantação do modelo fordista como um todo, foi muito mais complexo do que expressa o exposto.

Em síntese, muitas facetas de suas ações, principalmente no tocante a inovações tecnológicas e organizacionais, eram reflexos de tendências bem estabelecidas. Mas, Ford foi além, conseguiu racionalizar velhas tecnologias e reconfigurar a divisão do trabalho preexistente. Fazendo isso, ele fez com que o trabalho chegasse ao trabalhador numa posição fixa, conseguindo enormes ganhos de produtividade.

Aliados às concepções de Ford, devem-se destacar os princípios da administração científica de Frederick Taylor, que de uma forma simplificada descreve como a produtividade do trabalho podia ser aumentada através da decomposição de cada processo de trabalho em movimentos componentes e a organização de tarefas de trabalho fragmentadas segundo padrões rigorosos de tempo e estudo do movimento.

A distinção da concepção de Ford para a concepção de Taylor, em última análise, era sua visão, conforme explica Harvey (2010, p. 121):

[...] seu reconhecimento explícito de que produção de massa significava consumo de massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência da reprodução da força de trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista.

Não demorou muito para que fosse possível entender que o americanismo e o fordismo representavam o maior esforço coletivo até então, para criar, em uma velocidade espantosa, um novo tipo de trabalhador e um novo tipo de homem. Nota-se nesse pensamento a associação entre trabalho e vida pessoal, sendo um indispensável ao outro.

Tal entendimento, levou Ford a acreditar de forma errônea que um novo tipo de sociedade poderia ser construída simplesmente com a aplicação adequada do poder corporativo. Nesse sentido, Harvey (2010, p. 122) leciona que:

O propósito do dia de oito horas e cinco dólares só em parte era obrigar o trabalhador a adquirir a disciplina necessária à operação do sistema de linha de montagem de alta produtividade. Era também dar aos trabalhadores renda e tempo de lazer suficientes para que consumissem os produtos produzidos em massa que as corporações estavam por fabricar em quantidades cada vez maiores. Por isso, em 1916, Ford enviou um exército de assistentes sociais aos lares dos seus trabalhadores “privilegiados” (Em larga medida imigrantes) para ter certeza de que o “novo homem” da produção de massa tinha o tipo certo de probidade moral, de vida familiar e de capacidade de consumo prudente (isto é, não alcoólico) e “racional” para corresponder às necessidades e expectativas da corporação.

Baseado nesses pensamentos, Ford foi levado a crer que o poder corporativo poderia atuar na regulamentação da economia como um todo, por esse motivo, sua empresa elevou os salários de seus empregados no início da Grande Depressão, na esperança de que esse movimento aumentasse a demanda efetiva, recuperando o mercado e restaurando a confiança dos capitalistas.

No entanto, Ford não foi capaz de sozinho ir contra as leis coercitivas da competição, sendo forçado a demitir trabalhadores e cortar salários. Falando de outra forma, a economia e a política ainda não estavam prontas para a mudança proposta. Visto isso, só a partir de 1933 com Franklin Roosevelt, através do New Deal (um plano para tentar salvar o capitalismo), foi possível por meio de intervenção do Estado, fazer o que Ford tentara sozinho.

Certamente, o modo como o sistema fordista se estabeleceu constitui, com efeito, uma longa e complicada história que se estende por quase meio século. Assim, todo o percurso foi afetado por decisões individuais, corporativas, institucionais e estatais, muitas delas de caráter político, feitas aleatoriamente, ou em respostas às já enunciadas crises do capitalismo.

Face às transformações em curso, na estrutura econômica e produtiva, estas, deveriam se aliar ao Estado, pois foi preciso um novo modelo de regulamentação para atender aos requisitos da produção fordista. Além disso, foi necessário também o choque da depressão selvagem e do quase-colapso do capitalismo na década de 1930, para que as sociedades capitalistas chegassem a alguma nova concepção da forma e do uso dos poderes do Estado.

O problema, tal como via John Keynes, era chegar a um conjunto de estratégias administrativas, científicas e poderes estatais que tinham como finalidade a busca pela estabilização do capitalismo, concomitantemente, se evitariam as evidentes repressões e irracionalidades, como também a beligerância e o nacionalismo estreito que as soluções nacional-socialistas implicavam. É justamente nesse cenário, altamente confuso, que se deve compreender as diversificadas tentativas em vários Estados-Nações, de chegar a consensos políticos, institucionais e sociais que permitissem acomodar a incapacidade do capitalismo de regulamentar as condições essenciais de sua própria reprodução.

Constata-se, dessa forma, que o problema da configuração e uso próprios dos poderes do Estado só foi resolvido depois da Segunda Guerra Mundial, por volta de 1945, o que levou o modelo fordista à tão esperada maturidade, como regime de acumulação. Como tal, esse modelo veio a formar a base de um longo período de expansão pós-guerra que se manteve mais ou menos intacto até 1973.

É relevante dar ênfase ao pensamento de Harvey (2010, p. 125), que mostra a fusão dos anseios keynesiano-fordistas:

[...] O fordismo se aliou firmemente ao keynesianismo, e o capitalismo se dedicou a um surto de expansões internacionalistas de alcance mundial que atraiu para a sua rede inúmeras nações descolonizadas.

[...] O crescimento fenomenal da expansão de pós-guerra dependeu de uma série de compromissos e reposicionamentos por parte dos principais atores dos processos de desenvolvimento capitalista. O Estado teve de assumir novos (keynesianos) papéis e construir novos poderes institucionais; o capital corporativo teve de ajustar as velas em certos aspectos para seguir com mais suavidade a trilha da lucratividade segura; e o trabalho organizado teve de assumir novos papéis e funções relativos ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção. O equilíbrio do poder, tenso, mas esmo assim firme, que prevalecia entre o trabalho organizado o grande capital corporativo e a nação-Estado, e que formou a base de poder da expansão pós-guerra, não foi alcançada por acaso - resultou de anos de luta.

Embora o sistema keynesiano-fordista tenha se mantido até 1973, em meados dos anos de 1960, esse modelo já apresentava sinais de transformações vindouras. Portanto, segundo Harvey (1992) e Antunes (1999), o final da década de 1960 marcou o início da crise de hegemonia de tal modelo em decorrência do aumento da demanda de produção por parte dos países da Europa Ocidental e do Japão.

Essas regiões centrais do capitalismo experimentaram modernizações em seus parques industriais e passaram a oferecer produtos (gêneros manufaturados) a

preços e custos mais competitivos, pressionando a demanda em nível mundial. Assim, é descrito uma nova configuração contextual segundo Brenner (apud ANTUNES, 1999, p. 30):

[...] Em primeiro lugar, o grande deslocamento do capital para as finanças foi a consequência da incapacidade da economia real, especialmente das indústrias de transformação, de proporcionar uma taxa de lucro adequada. Assim, o surgimento de excesso de capacidade e de produção, acarretando perda de lucratividade nas indústrias de transformação a partir do final da década de 1960, foi a raiz do crescimento acelerado do capital financeiro a partir do final da década de 1970.

[...] As raízes da estagnação e da crise atual estão na compressão dos lucros do setor manufatureiro que se originou no excesso de capacidade e de produção fabril, que era em si a expressão da acirrada competição internacional.

Nesse mesmo sentido, Harvey (2010, p. 135) aponta como principal causa ou motivo do declínio do modelo keynesiano-fordista, um aumento na rigidez do modelo, conforme se observa no trecho a seguir:

De modo mais geral, o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do Fordismo e do Keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo. Na superfície, essas dificuldades podem ser melhor apreendidas por uma palavra: rigidez. Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho (especialmente no chamado setor “monopolista”).

Essa concepção torna claro que um grande e crescente entrave para superar a rigidez do modelo keynesiano-fordista, encontra-se na força aparentemente intransponível da classe trabalhadora, que, cada vez mais, se organizava por meio de suas agremiações. Isso explica as sucessivas greves e os sérios problemas trabalhistas, a exemplo do período de 1968-1972.

Como circunstâncias agravantes para dar início a esse período de intensas transformações já citado, ressaltam-se dois fatores. O primeiro diz respeito a eclosão da Crise do Petróleo de 1973, com o qual houve a diminuição da oferta do insumo energético, fazendo aumentar os gastos com a energia nas nações industrializadas, levando todos os segmentos da economia a buscarem modos de economizar energia através da mudança tecnológica e organizacional. Como segundo fator, ocorreu o aumento dos juros em âmbito financeiro internacional, o

que contribuiu para o encarecimento dos empréstimos aos países pobres e, especialmente, às nações emergentes ou em “via de desenvolvimento”.

Considerado esses fatores, o único instrumento de resposta na produção flexível, estava na política monetária, na capacidade de imprimir moeda em qualquer montante que parecesse necessário para manter a economia estável. Porém essa solução trouxe um imediato e danoso efeito colateral, uma onda inflacionária que acabaria por afundar a expansão pós-guerra.

A tentativa de estancar a crescente inflação de 1973, segundo Harvey (2010, p. 136-137):

[...] Expôs muita capacidade excedente nas economias ocidentais, disparando antes de tudo uma crise mundial nos mercados imobiliários e severas dificuldades nas instituições financeiras.
[...] As corporações viram-se com muita capacidade excedente inutilizável (principalmente fabricas e equipamentos ociosos) em condições de intensificação da competição. Isso obrigou a entrar num período de racionalização, reestruturação e intensificação do controle do trabalho.

Percebe-se, então, que em âmbito mundial, a segunda metade dos anos 70 marcou o início de um período de recessão, particularmente na economia norte-americana e a partir daí as bases do modelo keynesiano–fordista foram questionadas.

No âmbito do Estado Keynesiano, o aumento dos gastos governamentais e a crise fiscal decorrente de uma maior emissão de moeda resultaram, nos Estados Unidos, em uma crise de estagflação – estagnação econômica associada à inflação. As diretrizes econômicas do Estado Keynesiano tornaram-se inflacionárias, e as despesas públicas cresciam enquanto a capacidade fiscal estagnava. E, em decorrência desse quadro de crise, as ideias ligadas ao Welfare State passam a ser criticadas por intelectuais conservadores vinculados às ideias monetaristas e neoliberais.

A partir desse momento histórico, ganha forma os dois itens subsequentes, quais sejam, o fenômeno da Reestruturação Produtiva, com a ascensão da Acumulação Flexível e do Neoliberalismo.

1.2 O fenômeno da Reestruturação Produtiva

Para Harvey (2010), no período da década de 1970 em diante, houve uma mudança de paradigma e isto se deveu à economia política do capitalismo no

final do século XX, por isso, para ele, cabe se estabelecer quão profunda e fundamental pode ter sido a mudança. Em sua visão, Harvey (2010, p. 137-140) coloca que a mudança tecnológica, a automação, a busca de novas linhas de produto e nichos de mercado, a dispersão geográfica para zonas de controle do trabalho mais fácil, as fusões e medidas para acelerar o tempo de giro do capital, passaram ao primeiro plano das estratégias corporativas de sobrevivência em condições gerais de deflação.

Colaborando com essa visão, Antunes (1995) expõe que a resposta à crise do padrão de acumulação então vigente, iniciou-se com a Reestruturação Produtiva, sob o domínio do Neoliberalismo, com a transferência sistemática de capitais ao mercado financeiro e, baseou-se na Revolução Tecnológica.

Nesse mesmo sentido, Harvey (2010) é enfático em dizer que a linguagem (e, portanto, a hipótese) que ele trabalha é uma linguagem na qual existem eventos recentes como uma transição no regime de acumulação e no modo de regulamentação social e política a ele associada. Ainda, em seus ensinamentos Harvey (2010, p. 141) teoriza sobre o regime de acumulação: “descreve a estabilização, por um longo período, da alocação do produto líquido entre consumo e acumulação; ele implica alguma correspondência entre a transformação tanto das condições de produção como das condições de reprodução de assalariados”.

As consequências dessas transformações para a classe trabalhadora são muito importantes e desastrosas, pois conforme leciona Antunes (1999), o que ocorreu foi um processo de perda de espaço por parte da classe proletária e a precarização das relações de trabalho, que tornaram a classe trabalhadora mais complexa e, portanto, enfraqueceram a sua unidade.

Esse enfraquecimento da classe trabalhadora acontece por diversos motivos, tanto pelo avanço das tecnologias, quanto pelo processo de terceirização a ele associado. O certo é que essas mudanças, além de fragmentarem os trabalhadores, possibilitou que fossem retirados direitos historicamente conquistados, o que gerou o enfraquecimento do movimento sindical, que passou parte do seu controle para o “sindicato da empresa”, termo utilizado por Antunes (1999).

A influência da reestruturação produtiva não se deteve ao mundo do trabalho, seu aparato ideológico atacou incansavelmente o Estado, culpando-o por todas as mazelas da exclusão capitalista. De forma paralela a essa ofensiva

ideológica, iniciou-se o que se faz presente ainda hoje, a redução do Estado em relação às questões sociais e econômicas. Além da redução do Estado, este apontava para o surgimento do mercado como redentor das mazelas sociais, acabando por particularizar as questões sociais e as políticas sociais.

É importante deixar claro que concomitante à mudança de paradigma do Estado, houve também uma “crise do sistema capitalista” com uma mudança de paradigma também no sistema de produção e acumulação vigente no capitalismo. Como explicado, o sistema anterior era ancorado no modelo keynesiano-fordista, que se caracterizava pela produção em massa, para consumo em massa, firmado no “compromisso” capital e trabalho, fixado pela regulação do Estado.

No entanto, esse “compromisso” e essa “regulação” do pacto do Estado Keynesiano mostraram sinais de crise, seja pela crise de sobreprodução e de arrecadação, ou pelo fim da canalização dos conflitos entre capital e trabalho devido à eclosão dos movimentos operários a partir da década de 1960. Esse conjunto de crises, que os teóricos marxistas como Harvey (2010) dizem ser a reprodução da crise estrutural do capital aliado à crise do petróleo, fez com que surgisse um novo paradigma de dominação e acumulação, caracterizado como “Acumulação Flexível”.

Percebe-se, então, que o assim chamado “capitalismo flexível” emergiu como resposta à crise estrutural do capital e do modelo keynesiano-fordista e se firmou pela prática da retirada de capitais do setor produtivo para aplicação no mercado financeiro, devido à associação, à informatização e pela enorme redução da mão de obra empregada, que fez aumentar o exército industrial de reserva, além da retirada sistemática de direitos sociais, colocando ênfase no legado neoliberal cuja dupla Thatcher-Reagan foram pioneiros.

Cabe, portanto, destacar que embora complexo, o fenômeno da reestruturação produtiva causou grandes transformações, por isso, no próximo subitem, serão abordados os desdobramentos, ou seja, as consequências que esse fenômeno gerou nos dois lados, tanto no privado, como no público.

1.3 A ascensão da Acumulação Flexível e do Neoliberalismo

Como se pode observar, com o colapso do modelo keynesiano/fordista, ocorreu a emergência do fenômeno da reestruturação produtiva, que está estreitamente ligada à ascensão da chamada “Acumulação Flexível” e do

Neoliberalismo. Essa nova forma de organização da produção, segundo Harvey (2010, p. 140) pode ser assim definida:

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimentos de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional.

Com base nessa visão, entende-se que a acumulação flexível envolve rápidas mudanças, referentes aos padrões do desenvolvimento desigual, isso diz respeito tanto aos setores, quanto entre as regiões geográficas, dando origem, por exemplo, a um grande deslocamento no emprego do chamado “setor de serviços”, bem como diversas indústrias novas em regiões até então, consideradas subdesenvolvidas.

Torna-se particularmente relevante, o horizonte de tempo que leva para serem tomadas as decisões, tanto de caráter privado, quanto público, os quais se estreitam. Portanto, para que seja possível reduzir o tempo de decisão, deve haver o avanço no desenvolvimento da comunicação e a queda nos custos em relação aos transportes, tornando real a propagação imediata das decisões em um espaço cada vez mais amplo e variado.

Tratando-se ainda da questão geográfica, cabe destacar, que as primeiras experiências desse modelo deram-se na Suécia, na Itália e no Japão, tendo sido o padrão japonês mais exitoso, transformando-se no tão experimentado “Toyotismo”, aplicado pelas demais nações capitalistas, como forma de superar a crise existente. Vale ressaltar que esse sistema de produção flexível, permitiu acelerar o ritmo de inovação dos produtos, ao lado da exploração de nichos de mercado altamente especializados e de pequena escala, ao mesmo tempo em que dependiam dela.

Aproveitando-se desse novo modelo da acumulação flexível, os capitalistas acabaram por lucrar sobre esta nova configuração, pois os empregadores exerceram pressões crescentes no controle do trabalho, por conta da incapacidade dos trabalhadores de reagirem, pois estes estavam enfraquecidos. Esse fenômeno, com raras exceções, se amplia nos países capitalistas,

principalmente nos considerados desenvolvidos, o desemprego atinge níveis sem precedentes desde o pós-guerra.

Dessas explicações, pode-se aferir que o mercado de trabalho passou por uma reestruturação, isso foi possível graças a vários fatores, dentre os quais: volatilidade do mercado, aumento da competição e estreitamento das margens de lucro. Como consequência dos fatores citados, os capitalistas, aproveitaram para tirar proveito, propondo regimes e contratos de trabalho mais flexíveis. Sobre as consequências citadas anteriormente, Harvey (2010, p. 143) faz algumas considerações relevantes:

É difícil esboçar um quadro geral claro, visto que o propósito dessa flexibilidade é satisfazer as necessidades com frequência muito específicas de cada empresa. Mesmo para os empregados regulares, sistemas como “nove dias corridos” ou jornadas de trabalho têm em média quarenta horas semanais ao longo do ano, mas obrigam o empregado a trabalhar bem mais em períodos de pico de demanda, compensando com menos horas em períodos de redução da demanda, vêm se tornando muito mais comuns. Mais importante do que isso é a aparente redução do emprego regular em favor do crescente uso do trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontrato.

Tratando-se, especificamente, do desaparecimento do que Harvey (2010) denomina de “emprego regular”, pode-se afirmar que as formas alternativas de emprego flexível não criaram por elas mesmas uma insatisfação forte em relação a essa forma de organização do trabalho, visto que a flexibilidade pode, às vezes, ser benéfica para os dois lados, tanto do empregador, quanto do empregado. No entanto, de uma forma macro, essas mudanças no mundo do trabalho não se apresentam, sobre o ponto de vista dos trabalhadores, positivas.

Nesse sentido, a dinâmica produtiva toyotista, de característica flexível e fragmentada, termina por ampliar a exploração do trabalhador, conforme a seguinte explicação de Antunes (1999, p. 56):

O processo de produção do tipo toyotista, por meio dos *team work*, supõe, portanto, uma intensificação da exploração do trabalho, quer pelo fato de os operários trabalharem simultaneamente com várias máquinas diversificadas, quer pelo ritmo e a velocidade da cadeia produtiva dada pelo sistema de luzes. Ou seja, presencia-se uma intensificação do ritmo produtivo dentro do mesmo tempo de trabalho ou até mesmo quando este se reduz.

Portanto, ao contrário do modelo fordista, que tinha operários e produção, que se caracterizavam por certa rigidez¹ no processo produtivo, os operários e a produção toyotista se caracterizam pela multifuncionalidade do trabalhador, ou seja, sua flexibilidade, este opera até cinco máquinas e tem a produção voltada para atender necessidades individualizadas.

As consequências dessas mutações para o mundo do trabalho e para a classe trabalhadora são, com certeza, importantes. Por isso, para um sistema de trabalho flexível tem que haver uma readequação do sistema de regulação que também deve se tornar flexível, com novas formas de estruturação. Conseqüentemente, as relações de trabalho, síntese do pacto até então vigente, se encontrariam em desacordo com a nova dinâmica de acumulação e precisariam ser deixadas a cargo do mercado, com práticas de negociação direta, logo, sem interferência do Estado, é o que se concretiza atualmente, na passagem do modo de produção fordista para o modelo japonês.

Com esse entendimento, presencia-se um ataque frontal aos direitos do trabalhador: surge, então, o trabalho precarizado nas suas mais diversas formas (terceirizados, temporários, trabalho feminino, dupla jornada, entre outras), fundamentado pela desconcentração fabril e pela imposição psicológica gerada pela ideologia da produção flexível, caracterizado pelo “Toyotismo”.

Esse novo desenho do fazer produtivo levou a uma redução drástica do proletariado devido, sobretudo, à revolução tecnológica, que operou a troca do “trabalho vivo” pelo “trabalho morto” e operou a retirada de capitais da esfera produtiva, ou seja, do processo produtivo em si para a esfera da especulação financeira, criando um verdadeiro paradoxo.

Esse fenômeno da redução do proletariado levou a classe trabalhadora a ficar mais complexa e para ser entendida na sua heterogeneidade e totalidade, Antunes (1999) usa o termo *classe-que-vive-do-trabalho*, sendo este termo é o paradigma de assalariamento, e não de emprego, para se entender a classe trabalhadora. De acordo com Antunes (1999), a classe-que-vive-do-trabalho, visualiza sua “crise mais intensa”, pois vê afetada não só a sua materialidade (devido a sua forma heterogênia), mas, também, a sua subjetividade e consciência.

¹ Termo utilizado por Harvey (2010, p.135), quando ele coloca “De modo mais geral, o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo. Na superfície, essas dificuldades podem ser melhor apreendidas por uma palavra: rigidez”.

E essa “crise mais intensa” permite o avanço dos Estados neoliberais, materializada através das suas políticas, que retiram o fôlego das lutas sindicais que buscam uma nova trajetória societária, levando à cooptação dos sindicatos, ao individualizar as lutas, buscando enfraquecê-las em suas realidades universais, já que a ação fragmentada do sindicalismo de empresa torna-se ainda mais latente a competição e o individualismo dentro da classe.

Dentro dessa lógica, o Neoliberalismo se propõe a dar suporte ideológico-político à reestruturação produtiva e à acumulação flexível, por isso, concentrou esforços em um forte ataque ao Estado e às políticas sociais de âmbitos universais. Esse ataque se concentrou na reorganização da estrutura estatal e de seu papel, nesse sentido, a investida neoliberal qualificou a “satanização” do Estado, pondo-o como o responsável por todas as mazelas sociais.

Como é possível perceber, para os neoliberais, a alternativa é a busca do mercado, para que todas as esferas da vida social tenham caráter privado, isso torna a procura pelos fundos públicos cada vez mais consistentes, operando-se na prática, a socialização dos custos e a privatização dos lucros, sendo este o desejo dos capitalistas.

Traçado esse percurso histórico empreendido até esse momento, nota-se a necessidade de explicar dois fatores que tomaram forma a partir dos acontecimentos expostos, sendo eles, a desintegração vertical das cadeias produtivas, que será explorada como consequência da flexibilização e as considerações sobre a terceirização, que se coaduna em desdobramento da desverticalização.

1.3.1 Entendendo a Desintegração Vertical das cadeias produtivas

Expostas as noções sobre o fenômeno da reestruturação produtiva, junto com o modelo de acumulação flexível, torna-se essencial para o setor privado, principalmente as multinacionais, conseguir se adaptar a esse novo cenário, por isso, para a corrente neoliberal, a desintegração vertical das cadeias produtivas é mais do que natural, é o caminho a ser seguido.

Nota-se que as empresas de grande porte estão sempre inseridas em um contexto de transação com outras empresas, seja para vender ou para comprar, e é

nessa esteira que as organizações empresariais de todo mundo, independente de sua área de atuação, estão enfrentando uma nova realidade, conforme a concepção de Oliveira (2005), para quem os cenários, cada vez mais competitivos, pressionam-nas a reestruturarem-se e munirem-se de novos instrumentos e técnicas para sobreviverem.

Portanto, de um modelo no qual se integrava toda a cadeia produtiva, em que praticamente faziam tudo, passa-se a outra forma, na qual as grandes empresas buscam envolver outras na realização de suas atividades, sendo que esse processo ocorre por diversos mecanismos. Amato Neto (1995, p. 25) pondera que “a concentração no negócio principal implica a redução do tamanho da cadeia interna de suas atividades, o que se denomina desintegração vertical ou terceirização de atividades”.

Conforme se pode entender, para que essa desintegração ou terceirização possa acontecer, ela precisa estabelecer uma cadeia de fornecedores constituída por empresas competentes e capazes de atender às condições e níveis de qualidade de bens e serviços definidos pelas grandes empresas. Por isso, Krugman (1991, p. 51) coloca que a atuação das empresas em cadeia é imprescindível para o sucesso delas, pois:

Parece que o sucesso de uma indústria é em grande parte uma construção social – que empresas individuais não permanecem ou desaparecem como resultado de seus próprios esforços, mas depende dos efeitos mutuamente fortalecedores do sucesso de cada uma.

Havendo essa interdependência das empresas, surge a importância de se estabelecerem relações harmoniosas entre elas. Vários autores da área concordam que a atuação entre empresas compradoras e seus fornecedores deve ocorrer de forma próxima, estabelecendo uma atuação marcada pela parceria.

No entanto, para que sejam cada vez mais competitivas, é importante que as empresas possam contar com fornecedores locais competentes, que atuem em sintonia com as estratégias estabelecidas pelos grandes empreendimentos, visando alcançar melhores resultados. Fornecedores bem preparados e confiáveis podem representar um importante fator de sucesso, em especial, para as grandes empresas, como no caso maranhense.

Tratando especificamente de fatores reais, as expressões “desintegração vertical de processos”, ou simplesmente “desintegração vertical”, faz referência a um movimento de redução do tamanho das atividades desenvolvidas pela empresa, ou seja, concentra-se no negócio principal, deixando a cargo de terceiros tarefas que podem ser desmembradas, reduzindo ou eliminando alguns processos produtivos.

Abstrai-se daí o elemento central que representa o conceito de desintegração vertical, que está na expressão “redução do tamanho da cadeia de atividades” de uma determinada empresa. Com essa visão do elemento central, percebe-se que ele deixa o conceito de desintegração vertical em aberto e para termos uma clareza maior, é preciso analisar tanto em ações precedentes, quanto em ações consequentes.

Nesse sentido, a eliminação de postos de trabalho, por exemplo, pode ser identificada de duas formas, como ação consequente de medidas de melhoria de métodos e processos, sem ser obrigatoriamente redução do tamanho da cadeia de atividades de uma determinada empresa ou, por outro lado, como ação precedente e determinante de outras ações que levarão a esta redução.

Por essa conceituação, constata-se que, de alguma forma, as empresas vão ter menos funcionários, o que somando à perda de trabalho por questões tecnológicas, vai gerar um alargamento do número de pessoas que fazem parte do exército industrial de reserva e, como consequência, pode-se deduzir que os salários ou remuneração dos trabalhadores irão declinar.

Para fins desta pesquisa, leva-se em consideração um conceito abrangente, pois surgem várias denominações para essa situação, como terceirização, subcontratação, desverticalização, horizontalização, dentre outros. Enfim, pode-se destacar que para se efetivar essa estratégia, pensada pelos formuladores da reestruturação produtiva, deve-se levar em consideração que uma cadeia de fornecedores necessita de uma coordenação, que faz dessa junção de empresas um processo unificado.

Por esse motivo, o processo deve levar todos a um pensamento ganha-ganha, em que ao final todos saiam lucrando, essa é a finalidade maior. Caso essa associação não aumentasse o lucro, não haveria sentido em existir. Assim, as empresas têm que criar uma base sólida, desenvolvendo em seus colaboradores, padrões de qualidade, pontualidade, habilidades e conhecimentos, o que irá colocar

essas empresas em uma posição favorável, com uma estabilidade que gere agregação de valor.

Outro acontecimento que se deve dar importância tem a ver com a questão legal, pois as bases contratuais da relação também têm que ser reestruturadas, buscando a máxima segurança possível para a empresa contratante. Por isso, *a priori*, a desintegração vertical de uma cadeia produtiva é uma ação de âmbito geral que reconfigura as fronteiras entre as estruturas internas de uma determinada empresa e seu ambiente externo dentro da sua própria cadeia.

Por todo o exposto até aqui, deixa-se o entendimento de que, a relação entre os empresários, necessita de cooperação. Esse conceito leva à interação que constrói valor, sendo, portanto, um mecanismo de integração social. Nesse sentido, a desintegração vertical pode ou não trazer benefícios mútuos para os agentes.

Esses pensamentos evidentemente fazem parte do discurso da corrente neoliberal, que nos leva a acreditar, que dentro da organização de uma empresa, os vínculos entre os elementos constituintes de sua estrutura interna são denominados “cooperação hegemônica”, subordinados à vontade de uma direção central e, por consequência, para essa corrente, os vínculos de cooperação entre empresas serão de cooperação contratual, subordinados à lei e ao direito.

O interessante é ressaltar, que os críticos abordam duas perspectivas do mesmo fenômeno. Para eles existem as empresas que já existiam e as que ainda vão se constituir. Então, para as já existentes pode-se utilizar o termo desintegração vertical, porque nessa ocorre um processo de mudança de status, já que antes suas cadeias eram integradas.

Mas, para as outras que ainda vão se constituir, é possível que elas sejam criadas com certas atividades logicamente necessárias, voltadas para a produção eficiente dos seus lucros e, portanto, engajadas no novo modelo de negócio enxuto, praticando a produção eficiente dos seus lucros, devido aos seus fornecedores, sem que ela mesma tenha alguma vez tido a propriedade nem o controle dos recursos e dos processos necessários para levar adiante essas atividades.

É necessário esclarecer neste ponto que a expressão ‘desintegração vertical’ apresenta um defeito intrínseco em seu conceito, pois pressupõe a existência de uma “integração vertical”, caracterizada por vínculos de cooperação hegemônica, que são deixados de lado, para ceder lugar a um novo momento

caracterizado por vínculos de cooperação do tipo contratual. Este é o significado histórico da expressão, designando uma ação geral pela qual a empresa deixa de executar determinadas atividades logicamente necessárias para a produção eficiente de seus lucros, transferindo-as para a responsabilidade de fornecedores.

Para as finalidades desta dissertação, não é relevante distinguir entre empresas em que a desintegração vertical de processos é posterior a uma existência em estado de integração vertical hegemônica e empresas nascidas sob os ditames do paradigma de desintegração vertical de processos.

Como uma forma de manter sempre crescente e positiva a relação entre dinheiro ganho por unidade de tempo por uma determinada empresa, a desintegração vertical de processos deve ser entendida com fundamento em um processo decisório que leve ao resultado de que comprar de fornecedores permite à empresa ter um lucro maior ou agregar valor superior do que o teria por meio de fazê-lo com recursos próprios.

Por fim, começa-se a desvendar o caminho pelo qual o PDF-MA irá percorrer. No entanto, fica latente que essa reestruturação na produção das grandes empresas, que ocorreu em grande medida em virtude da desverticalização das cadeias produtivas, necessita, para se materializar, do advento do próximo subitem, que trata sobre a terceirização.

É obvio que não foram negligenciadas outras formas utilizadas no processo de reestruturação, como a subcontratação, o trabalho temporário, a jornada dupla, dentre outros, mas o fato de se dar ênfase à terceirização tem a ver com a própria política pública estudada, visto que esta adota esse modelo, além desse fenômeno também ter tido a maior relevância no contexto do processo da reestruturação produtiva.

1.3.2 Considerações sobre a Terceirização

Com o término das explicações sobre a desverticalização das cadeias produtivas, deve-se avançar para permitir sua consolidação, razão pela qual, adentra-se no elemento constitutivo que tornou possível esse processo, a terceirização. Há várias formas de abordar o fenômeno da terceirização, mas no estudo, adota-se uma perspectiva crítica, analisando, principalmente, o ponto de

vista econômico e jurídico desse instrumento utilizado pelos grandes empreendimentos.

As ponderações feitas sobre a terceirização, tem a finalidade de ir além do discurso da corrente neoliberal, que demonstra, preferencialmente, as vantagens desse processo, sem, contudo, mostrar as verdadeiras consequências desse fenômeno para a classe trabalhadora. Dessa forma, para que se possa atingir o fim, pretendido, deve-se antes conceituar o que é terceirização.

Nesse sentido, Silva (apud CARELLI, 2004, p. 44), menciona que a terceirização deve ser entendida como:

[...] a transferência de atividades para fornecedores especializados, detentores de tecnologia própria e moderna, que tenham esta atividade terceirizada como atividade-fim, liberando a tomadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal, preservando e evoluindo em qualidade e produtividade, reduzindo custos e gerando competitividade.

Ainda tratando sobre o conceito, Ferraz (2006, p. 239) enfatiza que “a expressão ‘terceirização’ surgiu através da área de administração de empresas, objetivando dar ênfase à descentralização empresarial de atividades para outrem, um terceiro à empresa”. Nesse mesmo intuito de conceituar, Carelli (2004) ressalta o fato do termo “terceirização” ter sido criado no Brasil, portanto, para ele, esse termo dá uma ideia da real intenção do empresariado brasileiro no repasse a “terceiro” (no sentido de “outro”) da condição de empregador e da responsabilidade pelos direitos trabalhistas decorrentes da relação de emprego.

Pensando de uma forma mais crítica, Harvey (2010) considera que a tendência atual dos mercados de trabalho é reduzir o número de trabalhadores “centrais” e empregar, cada vez mais, uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ruins. Segundo o mesmo autor, a mudança mais radical tem sido na direção da elevação da subcontratação ou do trabalho temporário, em contrapartida ao trabalho em tempo parcial. Isso segue uma dinâmica há muito definida no Japão, onde, mesmo no Fordismo, a subcontratação, principalmente, de pequenas empresas tinha um efeito protetor das grandes corporações, em suas flutuações do mercado e na estrutura dos seus custos.

A partir dos diversos conceitos, percebe-se que a ideia da terceirização é imposta e torna-se dominante. E sobre ideias dominantes Marx e Engels (2007, p. 78-80) fazem a seguinte colocação:

As ideias dominantes são, pois, nada mais que a expressão ideal das relações materiais dominantes, são essas as relações materiais dominantes compreendidas sob a forma de ideias; são, portanto, a manifestação das relações que transformam uma classe em classe dominante; são dessa forma as ideias de sua dominação. [...] cada nova classe que ocupa o lugar da que dominava anteriormente vê-se obrigada, para atingir seus fins, a apresentar seus interesses como sendo o interesse comum de todos os membros da sociedade.

Diante do exposto, pode-se pressupor que o fundamento da terceirização está centrado na ideologia da classe dominante e, que provavelmente, esta classe está se utilizando desse instrumento para aprimorar sua busca incessante pelo lucro, e o traduz como “fenômeno inevitável”, dentro do processo de crescimento econômico a que o Brasil e, em especial, o Estado do Maranhão, precisariam estar inseridos. No entanto, essas ideias disseminadas pela classe burguesa, vestidas pelo manto dos grandes investimentos, em última análise, configuram-se fundamentos do neoliberalismo, mas esses fundamentos não são verdades absolutas e, por isso mesmo, devem ser questionados em sua essência.

Portanto, para questionar a essência do fenômeno da terceirização, deve-se fazer breves considerações sobre a relação entre o capitalismo e o mundo do trabalho, de um ponto de vista marxista. Por isso, Sanches (2008) propõe uma volta à primeira revolução feita no mundo do trabalho pelo capitalismo, a etapa da manufatura, pois para ela, o que Marx (1985) se refere em “O Capital” é a origem e o desenvolvimento da produção capitalista, catalogando o grau de importância dado à nova organização do trabalho que surgia em meados do Século XVI. Desse modo, a enorme transformação promovida pela produção capitalista, teve como seu ponto de partida, o advento da manufatura, sendo a partir dela que se reconfiguraram as relações produtivas e societárias vividas desde então.

Dando continuidade, deve-se explicar que foi na época da manufatura, junto com o início do capitalismo, que começou as bases da acumulação e das questões legais que serviram de ponte para se chegar à segunda revolução no mundo do trabalho, representada pela produção industrializada, que se deu através da Revolução Industrial.

Nesta outra etapa capitalista, o avanço da tecnologia rudimentar, como os teares manuais, a vapor e mecânico, serviram para dinamizar e foram utilizados para potencializar e consolidar um novo modo de produção. Embora tenha havido um grande salto devido à utilização dessas tecnologias rudimentares, foi aliado à divisão

do trabalho e o conseqüente aumento constante de produtividade, que formou uma nova forma de organização do trabalho.

Cabe nesse momento, fazer um parêntese, para detalhar um aspecto relevante, da teoria marxista. Segundo Sanches (2008) quando se pensa na essência do sistema capitalista, seguindo a análise marxiana, esta se funda na aquisição do “mais-valor” ou como é mais conhecido “mais-valia” e é por meio dele que os níveis de acumulação de capital e sua perpetuação são viabilizados.

Dessa forma, o assim denominado pela corrente marxista de “trabalho vivo”, é marcado pela divisão, subordinação e controle do capital, e é nesse contexto, que a exploração empreendida por esse sistema altera o estatuto social do trabalho. Este deixa de ter valor de uso e passa a ter valor de troca, operando, a partir daí, a mudança do trabalho em mercadoria.

Retomando a evolução histórica depois de explicar sobre a “mais-valia”, Sanches (2008) expõe que o artesão, como uma figura simbólica dos tempos que seriam os primórdios desse processo histórico, em que as configurações do trabalho foram se tornando trabalho assalariado, observou seu trabalho ser apropriado e se tornar uma mercadoria desejada pelas necessidades do capitalista. Visto isso, percebe-se que a essência da revolução do capital consistiu na reunião de artesãos, até então dispersos, em um mesmo lugar e essa organização do processo produtivo trouxe junto, economia de tempo e gastos com instalações, em que o trabalho acontecia.

Nesse caminho de mutações, o capitalismo se vale de diversos instrumentos para aprimorar a sua busca da elevação da produtividade, alguns muitas vezes divergentes, pois analisando o modo industrial, percebe-se que, ao mesmo tempo em que ele reúne trabalhadores em um mesmo lugar, ele também divide o trabalho, que antes era realizado apenas por uma pessoa, o artesão. Com essas mudanças o artesão que se insere nesse novo mundo perde as suas características e passa a ser denominado de “assalariado”, trabalhador que vive do salário, fruto da venda de sua força de trabalho.

Embora, de acordo com Sanches (2008), é por necessidade, derivada do espírito de competição, que o capitalismo revoluciona constantemente seus instrumentos de produção e, para tanto, promove mudanças organizacionais e tecnológicas (HARVEY, 1992). Os ganhos de produtividade nesse sistema, se

iniciaram com a cooperação², mas ocorreram, sobretudo, com a divisão do trabalho empreendida no período da manufatura. Já a indústria, possibilitou posteriormente, um novo aumento da produtividade, o que no conceito marxiano também se revelou como uma expressão da extração da “mais-valia relativa”, outro conceito utilizado por Marx.

Seguindo os ensinamentos de Sanches (2008) ao se comparar manufatura com as formas contemporâneas de organização do trabalho, como a terceirização, encontram-se permanências e dissonâncias. As mediações presentes nas relações de trabalho que envolvem o “trabalhador coletivo” são relevantes diante da intenção de refletir sobre o tema. Nesse sentido, a manufatura destacava-se como um método que propiciava aos donos dos meios de produção extrair mais valor da força de trabalho; na contemporaneidade, a terceirização assume papel similar.

Por isso, a corrente marxista, coloca que, na contemporaneidade, a terceirização assume um papel de destaque, assim, a novidade estaria em quem realiza e onde se realiza o trabalho coletivo, uma vez que, em qualquer um dos métodos de organização do trabalho, os ganhos com a redução de custos (oriundos da intensificação da produtividade) são sempre apropriados pela classe burguesa.

Marcelino (2004, p. 30) afirma que “como só é possível extrair mais-valia de trabalho vivo, rebaixar salários por meio da terceirização de atividades é uma forma de exploração renovada dentro do capitalismo”. Portanto, cabe uma maior reflexão de para quem servem essas mudanças no padrão produtivo vigente até a década de 1970, se para os trabalhadores, como pregam os neoliberais, ou para os capitalistas, como dizem os marxistas.

Uma coisa fica clara, nesse caminho percorrido, o mundo passou por diversas e profundas transformações e metamorfoses, por isso cabe questionar qual a influência desses movimentos mais gerais do capitalismo no Brasil? A resposta a esta questão será de grande valia para que sejam esclarecidos os desdobramentos desses movimentos do capitalismo em um contexto específico, justamente por isso, que serão tratados no próximo item, as estratégias brasileiras de especialização regional da produção.

² Segundo Marx (1985, p. 259), “a forma de trabalho em que muitos trabalham planejadamente lado a lado e conjuntamente, no mesmo processo de produção ou em processos de produção diferentes, mas conexos, chama-se cooperação”.

1.4 As estratégias nacionais de Especialização Regional

Neste quarto e último item do primeiro capítulo, busca-se completar a linha de raciocínio que vem sendo desenvolvida, expondo explicações sobre os condicionantes da reestruturação produtiva e, em especial, a forma como vem se dando a inserção internacional do Brasil, especialmente no que diz respeito às estratégias das grandes empresas frente ao cenário da globalização da economia mundial.

Como fruto desse movimento, constata-se que, ao contrário do que se poderia esperar, a globalização reforça as estratégias de especialização regional, ou seja, a nova organização dos espaços nacionais tende a resultar, de um lado da “dinâmica da produção regionalizada das grandes empresas” e do outro da “resposta dos Estados Nacionais para enfrentar os impactos regionais seletivos da globalização”.

Por fim, é neste capítulo que se fecha a contextualização histórica, revisitando todos os componentes que permeiam a política pública estudada, fornecendo a base da pesquisa, fundamentando teoricamente a dissertação e é por isso que neste item são observados os elementos de todas as categorias expostas.

1.4.1 A nova dinâmica da produção regionalizada das grandes empresas

Conforme visto anteriormente, aconteceram algumas transformações no mundo, tanto no privado, quanto no Estado, ou seja, do sistema capitalista como um todo e essas mudanças desencadearam transformações na questão regional de diversos países. No Brasil, em especial, reforçou as estratégias do setor privado de especialização local e, é nesse contexto, marcado por transformações importantes, que se chega à década de 1990.

Nessa década, como afirma Araujo (1999), o ambiente econômico brasileiro sofre grandes mudanças. Dentre essas mudanças, devem-se destacar as principais: a política de abertura comercial rápida e intensa, a prioridade para integração competitiva, as reformas profundas na ação do Estado, a implantação de um programa de estabilização da economia (Plano Real), que iniciou 1994 e dura

até a presente data e, por fim, de forma concomitante a essas mudanças, o setor privado promove uma reestruturação produtiva rápida e muito intensa.

Diante deste novo cenário, novas forças atuam para determinar a questão regional, umas concentradoras, outras não. Dentre as que atuam no sentido de conduzir a desconcentração espacial citam-se: a abertura comercial podendo dar força para “focos exportadores”, mudanças tecnológicas que reduzem custos principalmente de investimentos diretos, gerando um papel crescente da logística nas decisões de localização dos estabelecimentos, levando-se em conta a importância da proximidade do cliente final para diversas atividades. Isso possibilita a ação ativa de governos locais oferecendo incentivos, entre outros.

Contrário a esse primeiro movimento, outras forças atuam no sentido da concentração de investimentos nas áreas que têm mais dinamismo e são mais competitivas dentro do país. Dentre elas cabe destacar, em especial, os novos requisitos locacionais exigidos pelo setor privado para obter a acumulação flexível, como por exemplo: melhor oferta de recursos humanos qualificados, maior proximidade com centros de produção de conhecimento e tecnologia, maior e mais eficiente dotação de infraestrutura econômica e proximidade com os mercados consumidores de mais alta renda.

Outro fator importante a ser analisado vem dos ensinamentos de Pacheco (1998), que busca destacar os condicionantes da reestruturação produtiva no Brasil, em especial, a forma como o País está se inserindo na economia mundial, principalmente no que diz respeito às estratégias das grandes empresas frente ao cenário da assim denominada “globalização” da economia mundial. Essas estratégias, segundo Oman (1994), se resumem ao contrário do que se poderia esperar, em reforçar a especialização regional, visto que a nova organização dos espaços nacionais tende a resultar da dinâmica da produção regionalizada das grandes empresas e também da resposta dada pelos Estados Nacionais para enfrentar os impactos regionais seletivos da globalização.

Portanto, há uma tendência a romper com o padrão predominante no Brasil das últimas décadas, em que a prioridade puxada pelo investimento estatal era dada à montagem de uma base econômica que operava essencialmente no espaço nacional, embora fortemente permeada por sujeitos econômicos transnacionais e que ia lentamente levando ao processo de desconcentração das atividades em espaços periféricos do País. Nessa época, o Estado Nacional jogava

um papel ativo nesse processo, através de seu planejamento, tanto por suas políticas explicitamente regionais, quanto por suas políticas ditas de corte setorial/nacional, ou pela ação de suas empresas estatais.

Na atualidade, as decisões sobre concentração ou desconcentração tendem a ser as do mercado, diante da crise do Estado e as novas orientações governamentais. Por isso, diversos autores destacam o lado da evidente indefinição e atomização que têm marcado a política de desenvolvimento regional no Brasil. Embora as tendências ainda sejam muito recentes, estudos têm convergido para sinalizar, no mínimo, para a interrupção do movimento de desconcentração do desenvolvimento na direção das regiões menos desenvolvidas.

Segundo Araujo (1999) alguns autores vão adiante e chegam a falar em reconcentração, como é o caso de Diniz e Crocco (1996), que colocam o exemplo da indústria, mostrando que estudos recentes permitem falar de tendência à concentração do dinamismo em determinados espaços do território brasileiro. Nesse sentido, Diniz e Crocco (1996) localizaram os atuais centros urbanos dinâmicos do País, em termos de crescimento industrial. Eles constataram que a grande maioria deles se encontra em um polígono que começa em Belo Horizonte, vai a Uberlândia (MG), desce na direção de Maringá (PR) até Porto Alegre (RS) e retorna a Belo Horizonte via Florianópolis (SC), Curitiba (PR) e São José dos Campos (SP).

Ainda, segundo Diniz e Crocco (1996), das 68 aglomerações urbanas com intenso dinamismo industrial recente, 79% estão situadas nas regiões Sul/Sudeste, 15% no Nordeste e apenas 6% no Norte e Centro-Oeste. Na sua maioria, são capitais ou cidades de porte médio, muitas delas sendo bases dinâmicas recentes, como Sete Lagoas, Divinópolis, Pouso Alegre e Ubá, em Minas Gerais; Araçatuba, Pirassununga, Jaú e Tatuí, em São Paulo; ou Pato Branco e Ponta Grossa, no Paraná; entre outras.

O processo de “deseconomias” de aglomeração tira as maiores regiões metropolitanas, Rio de Janeiro e São Paulo dessa concentração de dinâmica industrial, mas essa última (São Paulo) concentra, cada vez mais, o domínio financeiro da economia nacional. Esse fenômeno tem a aparência de um paradoxo, mas o certo é que em uma conjuntura em que o mercado está sempre ganhando mais relevância, deixa consequências especiais nas políticas públicas de destaque como a abertura comercial e a integração competitiva, aliadas a aspectos relevantes da política de estabilização da economia (como câmbio valorizado, juros elevados e

prazos curtos de financiamento). Tais medidas tiveram impactos negativos em vários segmentos da indústria instalada no Brasil, como era de se esperar e afetaram de forma mais contundente o Estado de São Paulo.

Araujo (1999) destaca que algumas empresas de gêneros industriais que fazem grande uso de mão-de-obra (calçados e confecções, por exemplo) têm buscado mudar suas fábricas e se realocar no interior do Nordeste, para competir com concorrentes externos (principalmente com os países asiáticos, que contam com baixo custo de mão-de-obra), atraídas pela superoferta de mão-de-obra e baixos salários, e pela possibilidade de flexibilizar as relações de trabalho (adotando subcontratação, por exemplo) ao se mudarem. Contudo, esses fatos não alteram de maneira significativa as tendências e as preferências locacionais identificadas pelos estudos de Diniz e Crocco (1996) sobre as direções e preferências que beneficiam as regiões mais ricas e industrializadas do País (o Sudeste e o Sul).

Colaborando com a visão de Diniz Crocco (1996), Araujo (1999) expõe a visão do professor Haddad (1996), que tem destacado o reforço dado pelo Mercosul a esse viés de arrastar o crescimento industrial para o espaço que fica abaixo de Belo Horizonte. Outro ponto que precisa ser abordado refere-se ao setor primário. Este também tem ganhado espaço na economia, participando ativamente da geração do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e no que concerne às atividades do setor primário, nota-se que, em décadas anteriores, a fronteira agrícola avançara na direção do Norte e, sobretudo, do Centro-Oeste. Essa última região segundo Diniz (1994), aumentara de 11%, em 1968/70, para 23% em 1989/91, seu peso na produção nacional, em face do dinamismo intenso da produção de grãos (especialmente soja). Já na primeira metade da década de 1990, a agricultura ganha presença na região Sul, que passa a responder por 52% da produção brasileira de grãos, contra 48% observados no triênio 1989/91. Diniz (1994) lembra que, sozinho, o Rio Grande do Sul produz $\frac{1}{4}$ do total nacional, quantidade que representa quatro vezes a produção de grãos de todo o Nordeste e supera em 10% toda a produção da região Centro-Oeste.

No tocante à fronteira mineral, referindo-se ao seu dinamismo recente, este buscou áreas como o Pará, que já disputa com Minas Gerais o primeiro lugar como produtor brasileiro de minérios, Goiás (rico em amianto, estanho, fosfato e nióbio) e Bahia (com ocorrências diversificadas). Já no Nordeste, começa-se a investir na construção de gasodutos, aparecendo com reservas importantes de gás

natural alguns Estados, como Bahia, Alagoas e Rio Grande do Norte. Sua tendência espacial recente foi, portanto, descentralizadora. Mas, as explorações recentes não foram industrializantes, ou seja, não geraram uma cadeia produtiva, como em Minas Gerais, onde se desenvolveu, associado à mineração, um complexo siderúrgico-metalúrgico-mecânico e de produção de material de transportes. Isso porque as novas áreas de exploração mineral (como Carajás) especializaram-se na produção para exportação, tendendo a constituir modelo tipo enclave.

No que se refere à agroindústria, a atividade açucareira tem ampliado presença no Centro-Oeste e no Sul. A agroindústria de processamento de produtos da agricultura irrigada avança também no Nordeste, mas a de suco de laranja continua mais dinâmica no Sudeste (São Paulo) e a de processamento de produtos da avicultura e suinocultura permanece mais forte no Sul.

Percebe-se, assim, o desenvolvimento de diversos focos dinâmicos em diferentes subespaços das macrorregiões, contrabalançando a tendência à concentração do dinamismo industrial, embora, a agricultura, a extração mineral e a agroindústria não tenham o mesmo peso da indústria na composição do PIB brasileiro.

Por fim, para este estudo, é imprescindível destacar a vertente espacial descentralizadora, que busca especializações locais, principalmente de multinacionais focadas na produção para exportação, que foi palco de intensas batalhas dos diversos governos para ter essas empresas, achando que elas iriam trazer o tão sonhado desenvolvimento econômico para suas localidades.

1.4.2 O enfrentamento dos impactos regionais seletivos da “globalização”

Finalizando o capítulo que trouxe toda a contextualização histórica na qual se desenvolve a política pública a ser estudada, entende-se que se, por um lado, ocorreu uma nova dinâmica de produção regionalizada das grandes empresas, por outro, houve a necessidade do Estado em amenizar os impactos regionais da globalização. Então neste subitem apontam-se os percalços de um País como o Brasil, que navegou ao sabor das diretrizes políticas e econômicas internacionais.

Nesse período após a década de 1990, houve uma sucessão de políticas econômicas, que tinham como finalidade promover a prosperidade econômica,

principalmente, a partir de empreendimentos privados. Essa estratégia de delegar ao setor privado, o investimento produtivo, mostrava-se como uma saída do Estado para reduzir seu déficit fiscal e isso durou toda a década de 1990.

Contrário a esse movimento, surgiram as altas taxas de juros praticadas no período que direcionaram a poupança privada para o financiamento público, em vez de financiar o investimento produtivo privado. Essa distorção implicou em escassez de crédito para o setor produtivo, bem como na mudança do próprio direcionamento das atividades, como, por exemplo, de empresas aplicando no mercado financeiro, em vez de investir nas suas atividades, por conta de retornos financeiros altamente atraentes.

Não é propósito deste estudo discordar, ou mesmo abrir uma discussão a respeito do fato de o Estado brasileiro encontrar-se em apuros e de necessitar de urgentes reformas em todos os seus setores (fiscal, tributário, previdenciário, dentre outros), ou mesmo, concordar com a supremacia presumida do setor privado sobre o público, visto que este não se apresenta capaz de realizar os investimentos necessários a exemplo do que ocorreu em décadas passadas. No entanto, em nenhum período da história pátria observou-se tamanho "entreguismo" e dependência.

Abriu-se a economia de maneira indiscriminada e privatizaram-se os principais ativos do Estado. Pode-se argumentar que algumas estradas melhoraram e vários serviços públicos foram ampliados, dentre outros, mas cabem aqui diversas indagações: todos os brasileiros podem pagar ou mesmo dispor dos mesmos? Para quem irá a conta quando os contra-efeitos tornarem-se evidentes e de difícil controle, como aparentemente caminham?

Como observa Tavares (1996, p. 2):

Além dos desempregados e dos sem-terra, o que fará a maioria da população que vive de serviços onde se acotovelam desde a elite dos trabalhadores da infra-estrutura decadente, dos setores financeiros falidos e de alta tecnologia sucateada, até a maioria esmagadora dos trabalhadores braçais, das classes médias, dos funcionários públicos desmoralizados e dos miseráveis deste país? Devem devorar-se uns aos outros, com a bênção do mercado flexível e desregulado enquanto não chega o Admirável Mundo Novo?

Ademais, o sucesso inequívoco da estabilização tornou-se meio e fim, a despeito de qualquer outro mal econômico ou social que pudesse justificar o seu elevadíssimo custo. A "conta" do fim da inflação, passada à euforia dos primeiros

anos do Plano, recaiu sobre os salários, sobre o crescimento, sobre o desemprego e outros males que uma moeda mais estável não foi capaz de resolver.

Por esses e outros fatores, a década de 1990 parece ter estacionado, ou mesmo, conforme alguns critérios, "andado para trás", permanece o desafio de refletir intensamente sobre esse período, tentando entender o que nele se passou, para que talvez a economia brasileira encontre melhores caminhos.

É nesse sentido, que se deve olhar o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores, pois em sua origem o Estado tenta dar resposta à queda do seu produto e de sua arrecadação e tenta supostamente amenizar a questão do desemprego. Finaliza-se, assim, a análise das constituições históricas na qual surgiu e tomou forma a política pública estudada a partir do próximo capítulo.

CAPÍTULO II – A FORMULAÇÃO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES DO ESTADO DO MARANHÃO

No âmbito da avaliação política da política em curso, o segundo capítulo propõe um olhar crítico sobre os elementos contextuais do universo do Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Estado do Maranhão. Considerando-se os seguintes aspectos, que se evidenciaram no decorrer da pesquisa documental e bibliográfica empreendida.

No primeiro item, inicia-se o texto com uma breve reflexão sobre a inserção do PDF-MA na agenda governamental. Este item traz uma percepção valiosa, pois ajudará a desvendar a origem, a forma e a materialização das nuances e determinantes que foram importantes para que o PDF-MA pudesse adentrar na agenda do governo maranhense.

Em seguida, no segundo item, explica-se o modo de atuação do PDF-MA. Neste item, mostra-se o modo de operação do programa, sendo então explicada a base de sustentação em que o programa se ancora, ou seja, qual a sua filosofia e metodologia. Por isso, este item, torna-se fundamental, pois é a partir dele que será possível analisar os demais itens abordados posteriormente.

Dado o exposto, no terceiro item, faz-se uma reconstituição dos sujeitos, interesses e racionalidades envolvidas no PDF-MA, cujas relações serão observadas de vários pontos de vista diferentes, para que se possa ter uma visão de como se estruturaram as dimensões (indicadores) da avaliação política da política do estudo proposto.

Já no quarto e último item, volta-se o interesse para o ambiente de negócio do PDF-MA, dando especial atenção à categoria central utilizada pelos formuladores dessa política pública, o Desenvolvimento Sustentável. Sobre essa categoria elabora-se nesse item uma crítica, pois parte-se para examinar se a utilização deste conceito realmente se concretiza ou se ele está sendo utilizado apenas para propagandar os benefícios que o PDF-MA pode trazer. Com isso, pretende-se fechar a primeira parte da avaliação proposta, tendo, assim, a identificação dos determinantes conjunturais e matrizes de interesses dos grupos envolvidos na política pública em questão.

2.1 A inserção do PDF-MA na agenda governamental

A formação da agenda política é uma etapa importante do processo de formulação das políticas públicas, porque permeia e define os problemas a serem levados a cabo por políticas e programas, ou seja, pela ação governamental. No entanto, os processos pré-decisórios de definição da agenda permanecem como uma questão ainda pouco explorada no campo das políticas públicas.

Busca-se, então, neste item, identificar quais são os fatores desencadeadores da inserção do PDF-MA na agenda do governo maranhense e qual o problema a ser resolvido, para que o programa obtenha o *status* de agenda formal, em detrimento de outras alternativas viáveis. Portanto, para atingir nossas pretensões, deve-se considerar que o problema seria, nesse sentido, a origem da inserção na agenda. E para podermos entender essa origem, devemos elaborar uma sucinta retrospectiva, dos condicionantes históricos que moldaram o PDF-MA.

Dessa forma, vai-se explanar sobre a trajetória percorrida pelo programa, desde o contexto em que ele se originou no Estado do Espírito Santo até a sua adoção pelo Governo do Estado do Maranhão, destacando à luz da teoria no campo das políticas públicas, como se definiu o limiar de intensidade a partir do qual a política pública em questão foi desencadeada.

Percebe-se, então, que para falar do programa em estudo, é imprescindível voltar ao ano de 1995 e ao estado do Espírito Santo quando e onde se iniciaram os moldes da política pública em questão. Antes, contudo, de relatar o seu nascimento, os primeiros passos e a metodologia em que foi baseado, é preciso, para entendê-lo perfeitamente e compreender como ele entrou na agenda, traçar uma situação do momento específico, ligando-a ao próprio desenvolvimento da economia do Espírito Santo, que, diga-se de passagem, tem muitas semelhanças com a economia do Estado do Maranhão, como iremos demonstra adiante.

Conforme leciona Freitas (2009) a economia do Espírito Santo sempre foi marcada pela área agrícola. Desde o início da colonização, com Vasco Fernandes Coutinho, a agricultura foi à mola que moveu a economia local, com o café obtendo absoluta prevalência entre as culturas, de tal modo que um pequeno Estado, como o Espírito Santo, transformou-se no segundo maior produtor brasileiro do produto.

A industrialização ou a tentativa de mudar o perfil econômico local segundo Freitas (2009) é bem mais recente e ocorre, para usar uma analogia

apropriada, aos soluços. Primeiro no início do Século XX, com o Governo Jerônimo Monteiro, que patrocinou a implantação de algumas indústrias principalmente em Cachoeiro de Itapemirim, sua terra natal, e, mais tarde, e bem mais tarde, com o Governo Jones dos Santos Neves, um dos primeiros a pensar o Espírito Santo de modo diferente, já nos meados do mesmo século.

A alteração do perfil, no entanto, se deu, mesmo, a partir dos anos 70 do século passado³, e o responsável por ela foi o Governador Christiano Dias Lopes Filho. Como expõe Freitas (2009) foi dele a iniciativa da criação de organismos destinados ao planejamento estadual e à adoção de incentivos fiscais, visando, exclusivamente, à ampliação do parque industrial do estado e o que foi feito pelo Governo do Estado teve muito a ver com alguns passos dados inicialmente pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD).

Como primeiro passo, a Vale decidiu construir o Porto de Tubarão e, por ele, fazer toda a exportação de minério de ferro para o exterior, o que significou um grande investimento⁴. O porto, na verdade, foi o primeiro grande projeto que o Estado recebeu e representou uma ótima oportunidade de crescimento da economia local, mas a visão do Governo, no entanto, não se volta ainda para grandes projetos.

Estavam postos, duas visões antagônicas: a do Governador Dias Lopes que achava que era preciso construir uma economia sólida baseada nas pequenas empresas, com indústrias locais de porte não tão grande, sustentáveis pelas vendas internas⁵, ressaltando-se que no seu Governo, no entanto, houve uma forte política industrial, disponibilizando recursos de incentivos fiscais para a criação de várias indústrias capixabas.

Oposto a essa corrente de pensamento e tendo como seu principal expoente o engenheiro Arthur Carlos Gerhardt Santos, havia vários defensores de que devido à sua localização estratégica, o Espírito Santo deveria lutar por grandes empreendimentos. Na visão desse grupo, estes seriam os investimentos que alavancariam o crescimento e o desenvolvimento do Estado do Espírito Santo.

Como destaca Freitas (2009) essa era uma época de um duro regime

³ Vale destacar que há correspondência temporal entre as mudanças específicas nos estados, com os movimentos mais gerais do capital, especificamente quando o modelo Keynesiano-Fordista entra em declínio e a Acumulação Flexível com Neoliberalismo começa a ganhar força.

⁴ Em outras palavras, estratégias de especialização local, reforçando os movimentos globalizantes da economia, visando grandes investimentos voltados para exportação.

⁵ Principal diferença em relação à situação maranhense, pois no Maranhão não houve desenvolvimento de uma indústria complementar a esses grandes projetos.

militar e do estreitamento da política. Arthur Santos foi escolhido para governar o Espírito Santo, sucedendo o político Dias Lopes. No Governo ele adotou a política dos grandes projetos, mas os incentivos para os projetos locais continuaram. Porém, ele começou a lutar para atrair os grandes empreendimentos para o Estado.

Primeiro foi o projeto da Aracruz Celulose, que se implantaria no município de Aracruz e que estava destinado a produzir celulose para o mercado externo. Depois veio a luta para se ter a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) e, ao lado dela, os projetos da Vale para as usinas de pelotização no porto de Tubarão.

Depois desse primeiro momento, o foco no grande voltado para fora continuou nos governos seguintes de Elcio Álvares e de Eurico Rezende, ainda escolhidos e nomeados pelo governo militar. Neles, os grandes projetos foram consolidados e entraram efetivamente em funcionamento.

O cenário então era: o porto de Tubarão, exportando minério, fosse ele bruto ou em pellets, a CST e a Aracruz produzindo para o exterior e uma pequena indústria capixaba, sobretudo a indústria de base, voltado, para atender as necessidades locais e eventualmente fornecedoras dos grandes projetos.

Segundo Freitas (2009) é nesse ambiente de grandes projetos, voltados para exportação e uma indústria local pequena, incipiente e fraca, que chegamos aos anos 1990 e às proximidades do nascimento do programa, que inicialmente teve o nome de “Potencialização do Fornecimento Local”, o que mais tarde viria a ser o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores.

O que se possuía era um círculo vicioso em que as indústrias não compravam de fornecedores locais porque não tinham capacidade de fornecimento, e estes não cresciam porque não conseguiam vender para essas indústrias⁶. Concretizava-se, de certo modo, a visão dos anos 1970, a possibilidade de os grandes projetos acabarem por se transformar em enclaves, demandando a infraestrutura local, mas deixando muito pouco, no final, para o Estado e para sua economia.

Apesar de todos os esforços feitos pelo Governo do Estado do Espírito Santo, incluindo-se neles a implantação dos chamados grandes projetos, nesse cenário, uma realidade, o perfil econômico do Estado no início da década de 1990

⁶ Essa é a situação problema que deu origem ao movimento de construção da agenda pública referente ao PDF-MA.

continuava baseada nos serviços e o perfil do emprego mostrava que a agricultura, embora com menor participação no PIB, era o grande empregador.

Conforme nos mostra Freitas (2009) as potencialidades para o fornecimento existiam. Afinal as grandes empresas como Vale, Aracruz, CST e Samarco, compravam e necessitavam de fornecedores. Mas do montante previsto para investimento em 1995, segundo dados consolidados pelo PDF, os empresários locais da indústria de base participavam apenas com 1,0% do total⁷. Todos concordavam que era pouco, muito pouco e também todos queriam ver essa participação aumentar. O que fazer então? Perguntavam-se todos. A resposta ainda estava por vir, mas em uma coisa todos concordavam: era preciso mudar a situação.

A mudança começou então com a Aracruz Celulose, decidida a contratar empresas locais⁸, ampliando os benefícios de seus investimentos para a comunidade do Espírito Santo, nos anos 1980, e a partir de um estudo feito por Roberto Figueiredo, para a Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo (Findes), teve início um programa de compras de empresas locais.

Vale destacar que o programa esbarrou na falta de qualificação das empresas, que na verdade, não estavam preparadas para garantir esse fornecimento. A situação não era diferente em relação à CST e com um agravante: vários dos seus processos exigiam tecnologia de ponta e o que se aplicava aos fornecedores, também, era verdade para a mão de obra capixaba, os postos qualificados eram ocupados, nas grandes empresas, por gente trazida de fora, já que o Estado não dispunha do tipo de mão de obra desejada.

Nesse contexto, destaca-se a visão de Freitas (2009), de que havia um encontro de desejos dos grandes empreendimentos e de fornecedores locais. Por isso, convergiram ações que, desestruturadas no início, pois centravam-se nas necessidades de cada empresa, acabaram se unindo, no âmbito do Centro Capixaba de Desenvolvimento Metalmeccânico (CDMEC), junto com a Findes, no programa “Potencialização do Fornecimento Local”, o primeiro passo efetivo para o nascimento do PDF e este programa foi o centro que propulsionou a convergência de interesses de fornecedores e compradores, com os primeiros querendo vender

⁷ Dado de referência, fornecido por Freitas (2009), que serve para verificarmos a eficácia do programa, visto que para ser eficaz o programa tem que aumentar a participação das empresas locais na cadeia produtiva dos grandes empreendimentos.

⁸ Nesse momento, torna-se evidente, que essa política pública emergiu do interesse dos grandes empreendimentos, e que pelo momento histórico, coincide com os movimentos gerais do capital, pois os grandes capitalista necessitavam implementar a desverticalização das cadeias produtivas.

para os grandes projetos, e estes querendo comprar de fornecedores locais.

Portanto, chega-se no ano de 1995, ou volta-se a ele, e ao nascimento do Programa de Desenvolvimento de Fornecedores. A metodologia desse programa foi desenvolvida na prática, testada e retestada, construída empiricamente. Ela evoluiu, ficou mais abrangente, começou a trabalhar uma visão sistêmica, envolvendo todos os sujeitos do processo econômico ao descobrir pontos que os levavam à convergência e por fim acabou que outros Estados adotaram tal política pública, como é o caso do Estado do Maranhão.

Logo após o surgimento da metodologia desse programa no Espírito Santo, o Estado do Maranhão, que como foi posto anteriormente tinha muitas semelhanças econômicas decidiu também implantar tal medida⁹. Deve-se também no caso maranhense explicar algumas características do Estado em que se desenvolve a política pública em foco, com a finalidade de se ter uma dimensão do potencial econômico maranhense, tendo uma ideia do panorama econômico que o PDF-MA encontrou e que justamente deu suporte ao seu desenvolvimento.

Nesse sentido, Paula e Holanda (2011) começam a traçar as linhas gerais do processo histórico da formação da economia maranhense pela divisão elaborada por Arcangeli (1987, p. 92-106), que propõe quatro fases distintas para a economia maranhense, sendo elas: a) conquista e povoamento inicial; b) inserção na divisão internacional do trabalho; c) “involução” econômica; d) inserção na divisão nacional do trabalho.

Para o estudo, no entanto, torna-se oportuno focar na última divisão, que trata da inserção maranhense na divisão nacional do trabalho. De forma mais precisa, a partir da segunda metade da década de 1970, pois como ensina Holanda (2009) é nesse período que começa a fase dos grandes projetos, que irão, sobrepondo-se à base da pecuária extensiva e da economia camponesa tradicional, fixar os contornos socioeconômicos atuais do estado.

Os grandes projetos segundo Holanda (2009), tomaram forma a partir do II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento – Governo Geisel, 1974-1978), sob a bandeira do Projeto Grande Carajás, com a instalação da Companhia Vale do Rio Doce na Ilha do Maranhão, o aproveitamento da estrada de ferro existente e a

⁹ É importante destacar que essa política pública não foi desenvolvida ou pensada no Estado do Maranhão, ela foi importada do Espírito Santo. Nota-se também que é fundamental explicar sobre o Estado do Espírito Santo para compreendermos de onde surge o programa, pois caso tomássemos como referência o Estado do Maranhão, essa percepção não seria tão clara.

instalação da Alumar (consórcio multinacional voltado à produção e exportação de alumínio em lingotes), além da expansão, com incentivos e subsídios federais e estaduais de projetos agroindustriais tais como eucalipto e bambu para celulose, pecuária bovina, cana de açúcar e álcool.

Cabe ressaltar que todos os projetos citados foram impulsionados pelas obras de infra-estrutura, com um grande aporte de investimentos governamentais, tendo como exemplo segundo Paula e Holanda (2011, p. 7):

A construção de rodovias, em especial a BR-135 que associada a BR-316 interliga São Luís ao Nordeste, e Linhas de Transmissão de energia elétrica - "Linhão" Tucuruí (PA) - São Luís (MA), dentre outras, determinando a expansão da atividade portuário-industrial e das outras indústrias ali instaladas.

A partir do início da década de 1980, ocorre a instalação de guserias no Maranhão e no Pará o que conforme Paula e Holanda (2011) levou também, à expansão da atividade de desmatamento voltado à produção de carvão, que impactou de forma significativa as regiões central e leste do estado. Em um período mais recente, ganha relevância a diminuição da oferta de madeira proveniente de matas nativas do Pará e Maranhão e as crescentes restrições interpostas pela legislação ambiental estão trazendo investimentos no estado com vistas à produção de carvão a partir de reflorestamento de eucalipto.

Tendo observado as considerações anteriores sobre a economia maranhense, Paula e Holanda (2011) chegam ao panorama da situação econômica das décadas de 1970 e 1980. Para eles ao final da década de 1970 uma nova frente de ocupação econômica se delineava, com o avanço da agricultura graneleira mecanizada (principalmente soja, mas também milho, arroz e algodão) no sul do estado, a partir da região de Balsas e ao final da década de 1980 tem lugar novo avanço de um segundo polo de agricultura graneleira mecanizada, agora na região leste do estado (nas microrregiões de Chapadinha e do Baixo Parnaíba).

Em síntese, para Paula e Holanda (2011), a dinâmica econômica do Maranhão passa a ser determinada pela chegada dos chamados grandes projetos minero-metalúrgicos, com destaque para a Alumar – indústria de base operando no beneficiamento da bauxita oriunda do Pará, produzindo alumina e alumínio; e Projeto Grande Carajás envolvendo três estados: Pará, Maranhão e Tocantins – extração de minérios, principalmente de ferro da Serra dos Carajás (PA), sendo

transportadas por trem da Cia. Vale do Rio Doce (CVRD) através da Estrada de Ferro Carajás até o Porto da Ponta da Madeira, em São Luís, para exportação. Entende-se, então, que os produtos do complexo minero-metalúrgico e a soja constituem, então, os responsáveis pela reinserção do Maranhão no mercado externo.

Depois de explicar sobre o desenvolvimento recente da economia maranhense, deve-se destacar algumas características essenciais do Estado do Maranhão, para que seja possível uma associação com a dinâmica do desenvolvimento, chegando então ao panorama que deve ser levado em consideração, para implantação do PDF-MA.

É relevante destacar a posição geográfica maranhense, pois foi justamente esse fator que levou o Estado a ser privilegiado em termos de logística, visto que ele apresenta vantagens consideráveis em relação ao comércio internacional, pela facilidade de ligação da capital, São Luís, aos grandes mercados consumidores e exportadores dos Estados Unidos, da Europa, da Ásia e da África, conforme apontado na Figura 1, a seguir.

Figura 1 - Mapa



Fonte: NATRONTEC (apud FREITAS, 2009).

Em se tratando de canal de escoamento da produção, verifica-se a posição privilegiada do Porto de Itaqui, na capital maranhense, em relação a alguns portos do mundo. Para fazer um comparativo simples, enquanto do Porto de Itaqui para São Francisco (USA), a distância chega a 5.767 milhas náuticas, partindo do Porto de Santos em São Paulo, para este mesmo destino, percorrem-se 8.126 milhas náuticas. A seguir coloca-se o Quadro 1, fornecido pelo Governo do Estado

do Maranhão que expõe as principais distâncias entre portos nacionais e internacionais.

Quadro 1 – Distâncias entre portos nacionais e internacionais

	Itaqui (MA)	Tubarão (ES)	Rio de Janeiro (RJ)	Santos (SP)	Rio Grande (RS)
Rotterdam (Holanda)	4.143	5.393	5.673	5.893	6.499
Hamburgo (Alemanha)	4.419	5.669	5.949	6.169	6.775
Nova Orleans (EUA)	3.355	5.215	5.495	5.715	6.321
São Francisco (EUA)	5.767	7.626	7.906	8.126	8.732
Canal do Panamá	2.483	4.342	4.622	4.842	5.448
Tóquio (Japão)	12.524	11.831	11.862	11.982	12.034

Fonte: Governo do Estado do Maranhão (2009).

Deve-se ressaltar que o Porto de Itaqui, em São Luís, atualmente é o segundo em profundidade no mundo, ficando atrás apenas do de Roterdã, na Holanda, e um dos mais movimentados do País, servindo para escoar a produção industrial e de minério de ferro vinda de trem da Serra dos Carajás, atividade explorada pela Vale. A estratégica proximidade com os mercados europeus e norte americanos fez do Porto uma atraente opção de exportação, mas padece de maior navegação de cabotagem.

Percebe-se, por essas explicações, da formação da economia maranhense e das características do Estado, principalmente no tocante a posição geográfica, que o Maranhão tem um enorme potencial e, portanto, apresenta-se como um importante vetor de desenvolvimento nacional, além de um celeiro propício ao desenvolvimento de novos negócios.

Foi a partir dessa visão do potencial maranhense e do cenário que se desenhava que se institucionalizou o ambiente propício para implementação do PDF no Estado, ressaltando-se que no Maranhão, muitos acadêmicos e estudiosos criticam a falta de industrialização do Estado, além de salientarem que os grandes empreendimentos se tornaram, como no caso do Espírito Santo, grandes enclaves.

Nesse contexto, pode-se notar que o problema se deu desde a década de

1980¹⁰, quando iniciou a vinda dos primeiros empreendimentos de grande porte para o Estado do Maranhão, ou seja, a situação problema, que era o fato de os grandes projetos acabarem por se transformar em enclaves, demandando a infraestrutura local, mas deixando muito pouco, no final, para o Estado e para sua economia.

Esta situação problema se tornou uma questão social, pois a população começou a não ver mais com bons olhos a vinda desses grandes empreendimentos, questionando o Estado e pressionando no sentido de que o custo benefício para o Estado não compensava, sendo que o Estado gastava muitos recursos, como doação de terrenos, isenção de impostos, gastos com infraestrutura e outros, para poucos benefícios gerados para a sociedade maranhense.

Percebendo esta situação o Governo do Estado do Maranhão no ano de 1999, procurou a Companhia Vale do Rio Doce, que sugeriu a implantação de um Programa similar ao implantado supostamente com êxito nos estados do Espírito Santo e Minas Gerais, objetivando, principalmente, o desenvolvimento tecnológico e a geração de emprego e renda, mediante a realização e o aumento dos negócios dentro do Estado do Maranhão.

Nesse sentido, entende-se que essa política pública, o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores, entrou na agenda formal por via dos grupos com maiores poderes, por isso, começa-se então a desconfiar que embora o Estado invista fortemente em propaganda para demonstrar as vantagens do programa e por consequência tente convencer a população de que ter o modelo de grandes empreendimentos é bom para todos, nota-se que os interesses que estão por trás não são tão bons assim, pelo menos, para a maioria. Levando-nos a observar que esta política pública veio de cima para baixo conforme definição de Dye (2005) exposta por Silva (2008).

Para reforçar mais ainda, utiliza-se a definição de Favre (1992), que distingue quatro formas principais de emergência de determinados problemas à agenda política, dentre estas formas percebe-se que o PDF-MA, se enquadraria na última, que, como foi visto, trata sobre a emergência capturada, quando uma instituição exterior ao campo político se apropria do problema. Foi justamente isso que fez a Companhia Vale do Rio Doce quando sugeriu a implantação do PDF-MA.

¹⁰ Percebe-se aqui a correspondência temporal entre os períodos de implantação dos grandes empreendimentos no Estado do Maranhão e do Espírito Santos, se alinhando com as mudanças mais gerais do capital. Grandes empreendimentos, em regiões de logística privilegiadas, voltados para atender o mercado externo.

2.2 Explicando o modo de atuação do PDF-MA

Após a explicação da forma como ocorre a inserção do PDF-MA na agenda governamental, deve-se dirigir nosso interesse para o modo de atuação do programa, buscando entender seus vetores. Assim, pode-se compreender sua sistemática, para que se possa a partir desse ponto, verificar os próximos itens a serem explorados. Com essa finalidade, de atingir o entendimento sobre o modo de atuação do programa, inicia-se expondo duas analogias colocadas por Freitas (2009).

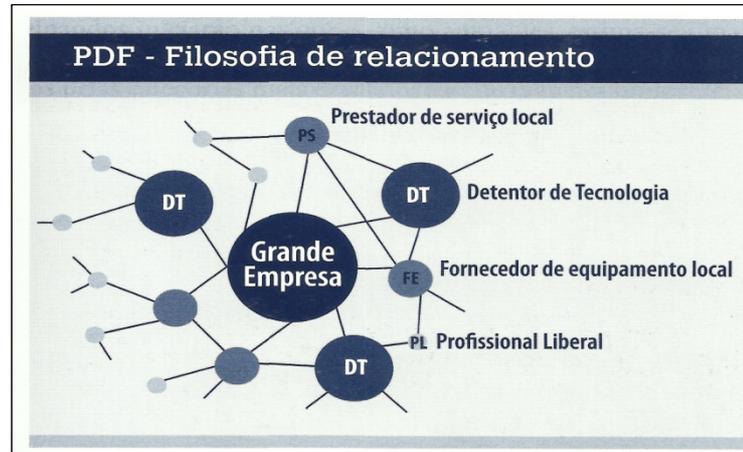
Na primeira analogia, imagine-se um lago tranquilo, pegue uma pedra e atire bem no seu meio, a partir do ponto de impacto, a primeira onda, produzida pelo choque da pedra com a água, vai se espalhando do centro para a borda e em seguida à primeira, outras ondas irão se espalhar.

Nessa analogia, o lago é a economia de um Estado, de uma região e a pedra, um grande empreendimento e a partir da implantação desses empreendimentos, por menor que seja sua integração à economia local, ele irá criar ondas que se ampliarão, atingindo os mais variados setores da economia local. Assim, aproveitá-las, maximizando o seu potencial de fornecimento, de geração de emprego e renda, de melhoria tecnológica, de preparação de dirigentes e de maior participação nos processos e compras dessas empresas é o que o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Estado do Maranhão se propõe a fazer.

Para mudar-se a perspectiva, muda-se para a segunda analogia e, ao invés do lago, pode-se falar em uma rede, o que pressupõe o entrelaçamento de vários interesses. É o que ocorre na cadeia de fornecimento de um grande projeto, e, é o que se tem, também, em uma determinada economia. Portanto, o que é feito em um ponto da rede, reflete no outro. Assim, ao ampliar o fornecimento local, se espera como consequência, uma expectativa de melhoria da mão-de-obra, maior circulação de riqueza e renda, o que vai atingir outro ponto da rede, em outra atividade.

Com o objetivo de melhor visualizar essas explicações, apresenta-se a Figura 2, que demonstrará como se materializam essas analogias.

Figura 2 – PDF – Filosofia de relacionamento



Fonte: Freitas (2009).

Conforme as analogias analisadas, tem-se a percepção de que o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Estado do Maranhão tenta maximizar o efeito onda, que foi visto na primeira analogia e, por consequência, o programa vai se multiplicando e se espalhando pela rede e no final, supostamente, todos saem ganhando, como afirma Freitas (2009, p. 29):

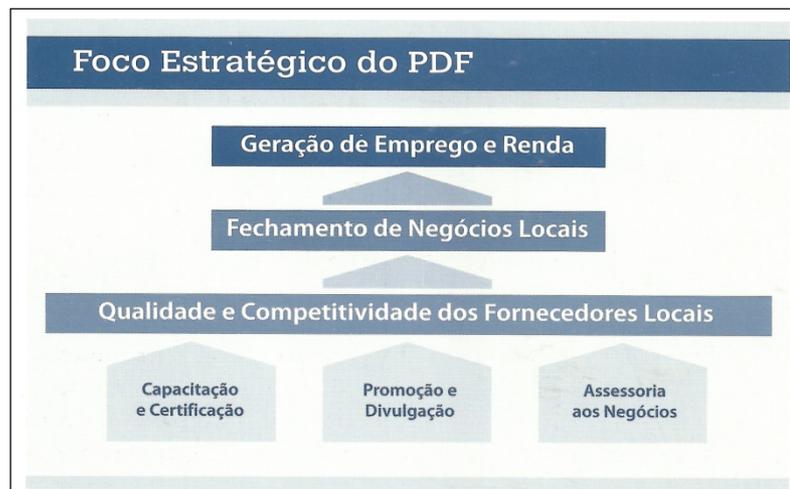
Os compradores por terem empresas locais, próximas e mais rápidas, lhes oferecendo o que precisam. Os fornecedores, por terem compras asseguradas o que vai lhes aumentar o movimento. Os Trabalhadores que terão mais emprego. A comunidade que será beneficiada pelo trabalho e pela economia dele decorrente. O estado, que, devido a maior movimento econômico terá ampliada a arrecadação de tributos. As entidades associativas, devido ao aumento no número de associados e à ampliação de sua representatividade.

Englobando tudo e visualizando a rede como um todo, os formuladores do programa pregam que o Estado é o grande beneficiado, pois é formado por todos os pontos da rede PDF-MA. Esses ganhos podem ser medidos passo a passo, proporcionados pelo Programa de Desenvolvimento de Fornecedores, integrando às várias partes, fazendo com que conversem e com que descubram os pontos de convergência, despertando para a necessidade de cooperação, promovendo o treinamento, mostrando o essencial de estar integrado à comunidade, e, sendo dela partícipe em todos os sentidos. O PDF-MA pretende promover um salto qualitativo e quantitativo em todos os locais onde for empregado.

No entanto, seja visto como efeito onda, seja como uma rede, o PDF-MA, em sua base, suporta-se em um tripé, com a seguinte constituição: Capacitação e Certificação; Divulgação e Promoção; e Assessoria para os negócios.

A Figura 3, a seguir, demonstra como funciona esse foco estratégico do PDF-MA, para que se possa compreender melhor o seu desenvolvimento.

Figura 3 – Foco Estratégico do PDF



Fonte: Freitas (2009).

Desse tripé depende-se que os formuladores do PDF-MA imaginam que o empresário deseja fazer negócio, às vezes, qualquer tipo de negócio, mas não tem definido uma visão de futuro da empresa, que garanta sua perenidade. Pensando, assim, para Freitas (2009), é necessário que o empresário tenha uma boa qualificação e se promova para alcançar um crescimento sustentável, dando segurança tanto a quem adquire seus produtos e/ou serviços, quanto aos seus colaboradores e por fim, necessitam de assessoria para seus negócios.

Partindo desse ponto, tem início um ciclo, no qual a base de sustentação do PDF-MA só pode ser construída a partir do envolvimento de todos os segmentos que o compõem, começando pelo interesse dos compradores pelo fornecimento local, passando pelo desejo das empresas de se transformarem em fornecedores qualificados e ampliarem sua participação no fornecimento, indo ao comprometimento das associações de classe dos vários segmentos envolvidos e chegando ao Estado, que também deve dar o seu suporte.

Forma-se aqui, mais uma vez, a rede e é a partir dela e da construção de parcerias que os princípios básicos do PDF-MA podem ser colocados em andamento. É importante o entendimento do fornecedor de que ele faz parte de uma cadeia em que a empresa dele é o elo entre o fornecedor e o cliente, que precisa de soluções, e ele deve dar resultado para garantir seu crescimento e sustentabilidade, por isso, o

fornecedor dá a solução para o cliente e busca resultados para sua perenidade. Pensando dessa forma, Freitas (2009) preceitua que para os formuladores da política pública estudada, a Gestão Estratégica é a junção das vontades e dos esforços de cada um dos participantes, unidos e em conjunto, que irá permear o PDF-MA e permitir que sua metodologia seja bem aplicada. Diante disso, torna-se necessário comprovar os números de crescimento do volume de negócios, portanto, do volume de fornecimento, do crescimento do número de fornecedores e do crescimento da qualificação, tanto de trabalhadores, como de gestores.

Outro fator que se torna importante e que se precisa olhar de perto, são essas parcerias, que são o espelho da comunidade em que se encontram e no fim, representam os interesses dela. Esses interesses podem ser representados pela busca em ter maior desenvolvimento, melhor nível de vida, ampliação do emprego e da renda, geração de mais impostos e distribuição mais igualitária da riqueza. Com isso, supostamente cria-se uma rede de sustentabilidade, oferecendo ao Estado e aos segmentos que o integram uma nova visão do desenvolvimento econômico, que passa a ser partilhado pela sociedade, a beneficiária final das ações empreendidas pelo PDF-MA.

Entendendo que o entrelaçamento dessas relações que formam o tripé que constitui o PDF-MA deve ser observado, para que se possa detalhar passo a passo qual o foco estratégico desse programa, expõe o funcionamento de cada um de seus vetores.

Portanto, o primeiro vetor que se deve analisar é o da Capacitação e Certificação. Para isso, volta-se, então, à base do Programa. No primeiro caso, o da capacitação do trabalhador e da empresa, que precisa ser treinada e especializada e, após isso, certificada, garantindo-se que tenha, efetivamente, o conhecimento que afirma ter, neste caso, o conhecimento não só existe, mas é atestado por alguém, uma certificadora, que garante a sua existência e, como consequência, a sua aplicabilidade nas tarefas que o profissional irá desempenhar.

Inicialmente, é preciso capacitar o empresário, ele precisa, antes de tudo, adquirir uma nova visão, que leve em consideração a sua empresa, sua atividade, mas que tenha uma visão ampliada do negócio, do mercado, das perspectivas que lhe aparecem. É tempo de interiorizar novas técnicas gerenciais, tomar conhecimento de novos tipos de controles, de novas tecnologias e, sobretudo, de abrir a visão empresarial, o que permitirá ao participante do Programa ter uma nova

dimensão, passando a agir de forma cooperativa, agregando esforços no seu setor para que, no final, ele fique mais competitivo. Ele precisa definir a estratégia de atuação da empresa, também quais os produtos e serviços que vai oferecer, os segmentos que vai atender, com que instalações e, por fim, qual o tipo de profissional de que necessita para atingir esses objetivos.

O objetivo, nesse caso, é o de atender à demanda dos compradores, que querem produtos com qualidade, preço e prazos de entregas que sejam competitivos. Se o forem, como se pretende com a aplicação do PDF no Maranhão, as empresas locais ganham mercado, ampliam sua participação nas compras das chamadas grandes empresas. Para isso, são oferecidos cursos de Gestão Empresarial, Gerenciamento de Obras, Orçamento e Custos, entre outros.

Em seguida, vem a qualificação do trabalhador, pois a maioria dos profissionais que se encontram no mercado, empregados ou desempregados, foi formada nas obras sem orientação técnica e com o mínimo de conhecimento sobre as condições de trabalho nas obras industriais. Portanto, é necessário fazer um levantamento da demanda de cada região, para verificar as condições locais e definir que treinamento deve ser ministrado para cada tipo de profissional, utilizando-se os recursos disponíveis no SENAI, SENAC, SEBRAE, IFMA, entre outras entidades. Deve-se buscar o apoio do SINE, como órgão que realiza o cadastro e controle da mão-de-obra, no qual são oferecidos cursos de pedreiro, mecânico, eletricitista, pintor, caldeireiro, soldador, torneiro, e outros.

Por fim, é realizada a certificação dos processos de cada empresa. Estas precisam mostrar que cumprem os regulamentos, que respeitam normas de qualidade, segurança e meio ambiente, que estão seguindo os padrões de produção e isso é feito mediante a certificação, o que se dá no PDF-MA por meio do Programa de Certificação de Empresas (PROCEM). Nesse caso, os padrões adotados são os de *benchmarking*, referência no mercado e alinhados às exigências internacionais, exigências dos compradores. Aqui, como no caso do trabalhador, não basta a empresa dizer que tem *expertise*, ela precisa ser reconhecida e atestada e é isso o que o PROCEM tem como proposta.

O segundo vetor do tripé é a promoção e divulgação. Ele é de fundamental importância para o PDF-MA, pois é a maneira como os fornecedores se fazem conhecer, se apresentam e dizem aos seus futuros clientes o que podem lhes oferecer. Para isso, as entidades setoriais têm um papel fundamental, pois servem de

eco para o que seus filiados fazem, mostrando o papel do associativismo e a importância do trabalho coletivo. As entidades, nesse caso, tornam-se promotoras da disseminação de informação e, ao mesmo tempo, juntam sob o seu guarda-chuva, o rol de empresas e empresários interessados no crescimento de suas empresas e da ampliação de sua participação no mercado de fornecimento.

O outro componente desse pilar são os próprios fornecedores, pois o PDF-MA foi desenvolvido para ampliar o seu mercado, então para ser eficaz, precisa contar com a participação das empresas dos vários segmentos envolvidos na cadeia de fornecimento. As empresas vão se estruturar, incluindo-se na área de comunicação, de uma forma pela qual se façam conhecer, os seus produtos e as tecnologias adotadas, passando, assim, de uma postura reativa a outra, pró-ativa, levando informações aos fornecedores, divulgando-as por meio de suas associações e se promovendo e mostrando o que fazem, sempre amparada na *expertise* conquistada e atestada pelo PROCEM e por outras certificações que, em sua área, forem necessárias. Nesse caso, a empresa alia a excelência do que oferece à excelência de gestão e de divulgação. Com isso, o PDF-MA busca utilizar todos os tipos de ferramentas de comunicação de que dispõe entre elas o *site* eletrônico, facilitando as consultas pelos clientes e divulgação dos dados e informações; também utiliza a edição de informativos, catálogos, entre outros.

O terceiro vetor do tripé é a assessoria para os negócios. Ele tem sua justificativa no fato de que, se não houver negócios e negócios novos, não se concretizará o principal objetivo do PDF, que é o de ampliar o mercado das empresas locais. Então, trabalha-se (e, nesse caso se juntam, novamente, empresas, entidades, governo e compradores) para que o volume de fornecimento seja ampliado. Englobando-se segmentos ou áreas de atuação, são feitas visitas dos fornecedores aos compradores coordenados pelo PDF-MA. Assim, essas visitas permitem às empresas fornecedoras tomar contato com os compradores, identificando oportunidades de fornecimento. Nesse caso, há o contato direto entre quem vende e quem compra, descobrindo-se complementaridades e abrindo-se a oportunidade de preenchimento de espaços antes ocupados por fornecimentos de fora do Estado do Maranhão nos quais o PDF está sendo realizado. Portanto, como já há de ambas as partes, uma predisposição de negócio, o entendimento e o contato ficam mais fáceis.

Outra ação neste segmento é a realização de palestras, seminários, encontros e rodadas de negócios, em que se discutem questões específicas do setor, seu relacionamento com os compradores ou se mostra, mais uma vez, o que a indústria local oferece e como pode se inserir nos programas de compras das grandes empresas.

As palestras envolvem compradores e fornecedores, que irão dizer o que precisam e como precisam ou, então, trazem novas informações para o setor, de forma a ajudá-los na alavancagem de negócios e no acompanhamento das tendências de mercado, tecnologia, gestão, dentre outras. As palestras, nesse caso, não apenas servem para informação, mas, também, têm o caráter de formação, mantendo o empresário “atenado” com o que está acontecendo com o seu cliente, não deixando, entretanto, de ter um olho no mercado e no que ele está fazendo.

Os encontros e rodadas de negócios permitem o acesso de todos os participantes do Programa, em igualdade de condições aos compradores, em locais e datas previamente agendados, sempre com apoio das entidades de classe. Nesse momento, como nas visitas técnicas, não existe um polo ativo ou passivo, já que cada um representa um papel que é importante, e, graças ao conhecimento, as partes se entendem e chegam ao objetivo comum, que é comprar e vender bens e serviços.

Os negócios podem ser viabilizados, também, mediante a construção de parcerias por meio da formação de consórcios e quando se fala delas, no caso do PDF-MA, fala-se das parcerias entre as empresas de um setor, que juntam sua *expertise* para o fornecimento de um produto ou serviço, unindo esforços, agregando tecnologia e conseguindo condições competitivas de fornecimento.

Significa, ainda, a associação a detentores de tecnologia, de fora do Estado, com a aquisição de novos conhecimentos que ampliem o campo de negócio da empresa e estejam voltados para o fornecimento específico de um ou outro comprador. Isso amplia a capacidade de fornecimento, fazendo emergir nesse contexto um aumento na produtividade da empresa.

Nesse sentido, as visitas técnicas, monitorias realizadas pelos consultores do PDF-MA aos fornecedores, permitem conhecê-los melhor e orientá-los sobre como proceder para alcançar melhores resultados. Importantes, também, são as viagens técnicas, que tanto podem acontecer dentro do Estado, do País, quanto no exterior. Nelas, cria-se, mais uma vez, a oportunidade de o empresário ficar “atenado” com o seu mercado, vendo o que ele tem de mais atual e, ao lhe permitir

o contato com novas tecnologias, novos conhecimentos, agregá-los à sua empresa, aos seus produtos, estabelecer novas parcerias, adquirir nova tecnologia, planejar novos produtos, por isso, as viagens permitem uma interação entre os empresários, facilitando a criação de um relacionamento empresarial mais profundo com a realização de parcerias e negócios.

Tal como no caso do suporte ao Programa, esses pilares funcionam como uma rede, com cada ação individual influenciando o todo e tornando a cultura empresarial circular, significando que, a exemplo do que ocorre no planejamento, quando uma tarefa é completada, volta-se ao início, recomeçando-se o ciclo.

Assim, a empresa novamente se capacita e aos seus empregados, divulga-se e promove seus produtos e busca novos negócios. Estabelece-se, o que pode ser chamado de círculo virtuoso, um motor de aperfeiçoamento contínuo, de melhoria continuada, de crescimento e de agregação de novas técnicas, novos produtos e novos negócios.

De acordo com Freitas (2009), para os formuladores do PDF-MA, o programa e a metodologia tem supostamente “comprovado” o seu acerto e o de seus princípios e para eles isso não se deu apenas no Espírito Santo, onde foi criado, implantado, desenvolvido e aperfeiçoado, eles afirmam que o programa foi testado com “sucesso”, no Maranhão, no Pará, em Minas Gerais, na Bahia, no Amapá e na Bolívia. Contudo, deve-se ter cautela e com base em fatos e em dados do PDF-MA, buscar verificar se ele foi eficaz e, em seguida, observar se ele tem evoluído satisfatoriamente, para depois questionar os princípios em que foi formulado e as fórmulas e formas com que foi construído.

2.3 Os Sujeitos, Interesses e Racionalidades envolvidos

Dentre os elementos de uma avaliação política da política, faz-se necessário elucidar fatores de ordem econômica, sócio-cultural e políticos que interagem de modo a constituir a conjuntura favorável para que determinada política pública, dentre tantas outras, ganhe destaque na agenda governamental, como foi exposto. Por outro lado, as condições históricas em que ocorre o planejamento e a criação da política pública são igualmente importantes, na medida em que forjam características determinantes para sua formulação.

Nesse percurso, invariavelmente, o embate de diferentes sujeitos, interesses e racionalidades do processo, modelam características únicas, que, de outro modo, poderiam resultar em uma política pública inteiramente distinta da que outra conjuntura histórica seria capaz de produzir. Pode-se mesmo afirmar que uma complexa teia de fatos históricos converge a favor ou contra a emergência de determinado tema na agenda governamental, de modo que seria virtualmente inviável enumerá-los. Assim, essa busca se restringe àqueles fatos históricos que se apresentam relevantes o suficiente para exercer influência estrutural na política pública em questão.

Dessa forma, por meio de documentos oficiais, material propagandístico e livros, procede-se à análise que se segue, costurada a partir do recorte de fragmentos das falas dos sujeitos que atuaram diretamente no processo estudado, por consequência, imersos na história agora desconstruída tanto em favor da sistematização dos fatos quanto da compreensão aprofundada do objeto de estudo.

Assim, nesse caminho, percebe-se que a vida em sociedade propõe, dentre outras coisas, o compartilhamento, quer seja dos benefícios, quer seja do ônus de sua existência. Essa inextirpável condição, determina, por outro lado, a necessidade de uma estrutura social, pois à medida que uma sociedade se expande demograficamente, tal compartilhamento se torna exponencialmente mais difícil e complexo. Dessa forma, o conflito emerge como outra condição social elementar que, no entanto, deve ser contida, sob pena de interferir negativamente sobre o compartilhamento e, portanto, sobre a própria estrutura social vigente.

É evidente, que a coerção não configura uma opção sustentável de administração de conflitos sociais já que sua manutenção enseja um custo social elevadíssimo quando é exercida por longos períodos ou em grandes grupos populacionais. Por outro lado, a política figura como uma condição essencial de sustentabilidade da vida em sociedade, já que possibilita o compartilhamento sem os elevados custos da coerção.

Desse modo, ao incorporar a negociação como uma forma pacífica de resolução de conflitos, a política proporciona condições para manutenção da ordem social. Entretanto, na vida em sociedade, as demandas tendem a ser ilimitadas e os recursos, inversamente, limitados, de modo que tal paradoxo impele as sociedades a constituírem formas de racionalizar a aplicação e distribuição de recursos, de maneira que se possa associar essa necessidade de racionalização à existência das

políticas públicas, já que “toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas” (SILVA, 2001, p. 37).

Ao se referir aos sujeitos das políticas públicas, admite-se, como ponto de partida, a diversidade e heterogeneidade daqueles que, mesmo por frações limitadas de tempo, constituem potenciais envolvidos no processo das políticas públicas, quer como formuladores, implementadores, ou até mesmo beneficiários. Em essência, as políticas públicas configuram modos de escalonamento das demandas sociais no campo de ação dos agentes públicos, o que pressupõe a participação de sujeitos diversos nesse processo, dada à ampla gama de demandas que surgem da experiência social, pois como afirma Silva (2008, p. 97-98):

O processo das políticas públicas é assumido, nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem nele, orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear.

Dada à diversidade de sujeitos envolvidos no processo das políticas públicas, faz-se necessário condensar essa diversidade em “tipos ideais”, portadores de interesses e racionalidades específicas que demarcam sua atuação no campo das políticas públicas. Portanto, surge a necessidade de identificar as racionalidades envolvidas e estas correspondem às lógicas de atuação que emanam da própria constituição particular de cada sujeito, formando um conjunto de traços próprios que caracterizam sua postura diante dos demais sujeitos e induzem a certos padrões de atuação que constituem valores que vigoram independentemente das convicções individuais de seus portadores.

Entretanto, as racionalidades são permeadas pelo embate dinâmico de interesses individuais e coletivos, consignados na atuação particularizada de cada sujeito em uma determinada política pública. Esses interesses conforme instrui Silva (2008, p. 98) “são mediados pelo Estado, especificamente pelo sistema político, sendo que a constituição dos interesses é explicitada diferentemente pelos três principais paradigmas da ciência política contemporânea”.

As racionalidades constituem, portanto, formas de atuação diferenciadas na esfera material, assim como expectativas diferentes, mas, também, servem como balizas para a representação dos sujeitos nos espaços de intermediação, tal como

na mídia, através da qual esses referenciais ganham visibilidade acentuada, condicionando muitos dos posicionamentos expressos pelos sujeitos das políticas públicas nos meios de comunicação de massa.

Nesse aspecto, Silva (2008, p. 100), coloca que:

As diversidades de sujeitos sociais e de racionalidades expostas conduzem, necessariamente, a desencontros, embates e conflitos, na medida em que se tem diferentes interesses, diferentes competências e papéis, produzindo diferenciação da perspectiva de tempo que orienta cada racionalidade sendo difícil o estabelecimento de limites e de consenso. Todavia, para que seja possível o desenvolvimento do processo das políticas públicas, é necessária a compreensão e compatibilização de funções e papéis, sendo indispensável a construção de consenso em aspectos centrais desse processo principalmente no que se refere a aceitação das prioridades estabelecidas no plano político.

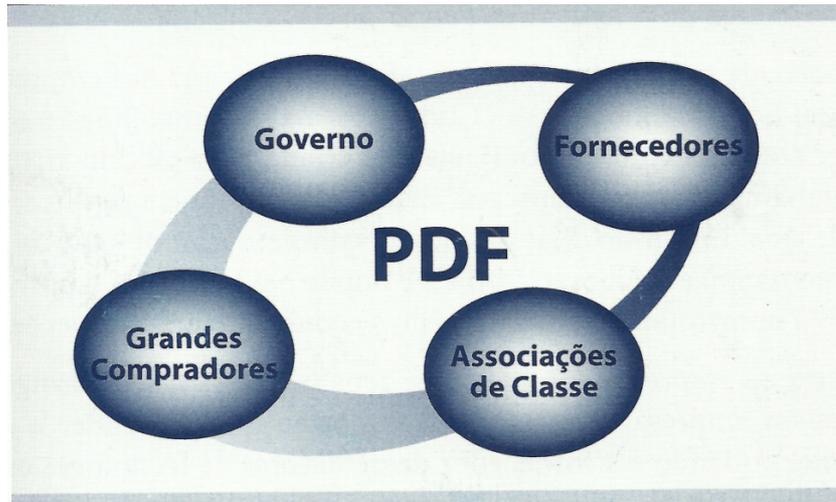
Dado o exposto, o que se pode tirar de conclusão é que todas as políticas públicas dispõem desses elementos constitutivos, como os sujeitos, seus interesses e suas racionalidades, cabendo a este item, destrinchar, quais são estes elementos constitutivos que tomam forma na política pública estudada.

Por isso, diante de tudo que foi explicado, busca-se identificar os sujeitos, seus interesses e suas racionalidades que emergem naturalmente do Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Estado do Maranhão em questão, e para que se possa proceder a tal investigação, tem-se que dispor de alguns conceitos adicionais.

Como visto anteriormente, no item que explicou sobre o modo de atuação do programa, percebe-se que essa política pública tem como finalidade intervir nas relações sociais, portanto, envolvendo sujeitos, interesses e racionalidades diversas. Tratando especificamente dos sujeitos, percebe-se por meio da fala de Freitas (2009) que estes são facilmente identificáveis, pois o PDF-MA se propõe a articular compradores (grandes empresas), fornecedores locais (empresas locais), entidades de classe e o governo, na busca do proposto equilíbrio econômico, possibilitando o aumento do volume de negócios locais.

Verifica-se, porém, que o PDF-MA é um programa virtual que se sustenta pelo envolvimento de todos, como demonstra a Figura 4.

Figura 4 – PDF – Sujeitos do Programa



Fonte: Freitas (2009).

Fazendo uma interação entre a lógica empreendida nas políticas públicas e a explicação dos formuladores do programa proposto, observa-se claramente os sujeitos delineados, restando, portanto, explorar cada um deles enquadrando-os em uma determinada categoria, no campo das políticas públicas.

Os fornecedores locais (empresas locais e trabalhadores) e as entidades de classe seriam os grupos de pressão, os movimentos sociais ou outras organizações da sociedade, que são os potenciais beneficiários do programa estudado, estes colocaram em questão os incentivos dados pelo governo às grandes empresas, por isso, é possível perceber, que eles são orientados pela lógica das necessidades e dos resultados.

O governo seria os partidos políticos ou políticos, que, individualmente, aprovaram a política pública mencionada, sendo responsáveis por tomar decisões e fixar prioridades e seus objetivos. Nesse sentido, o governo é orientado pela lógica política, e, assim, passou a centrar-se mais nas demandas do que nas necessidades, sendo sensível a pressões de grupos organizados para defender seus interesses.

Os compradores (grandes empresas) se enquadrariam na lógica dos administradores e burocratas, propuseram e são responsáveis pela condução do PDF-MA, orientados por uma racionalidade baseada nos procedimentos, na aplicação de normas e na competência legal que se expressam pela lógica legal, ancorados então pela lógica jurídica.

Compreendidos os sujeitos que participam do processo, resta investigar as racionalidades de cada um no programa em questão. Fica evidente que esta não será uma tarefa simples, visto que as explicações e visões são muito divergentes. Contudo, cabe esclarecer que existem duas correntes distintas que emergem da solução encontrada pelo Governo Maranhense, descritas a seguir.

A primeira corrente argumenta que a implementação desse programa pelo governo vem no sentido de corrigir uma deficiência que se instalou junto com a implantação dos primeiros grandes empreendimentos no Estado, fazendo com que se reverta o ciclo de negócios considerados negativos para as empresas locais, e porque não dizer, para toda a população maranhense.

Já a segunda corrente, defende que, na contemporaneidade, a terceirização assume um papel de destaque, assim, a novidade estaria em quem realiza e onde se realiza o trabalho coletivo, uma vez que em qualquer um dos métodos de organização do trabalho, os ganhos com a redução de custos (oriundos da intensificação da produtividade) são sempre apropriados pela classe burguesa.

Justamente por serem essas correntes de pensamento essencialmente divergentes é que, dependendo do ponto de vista adotado, tem-se explicações diversas sobre as racionalidades envolvidas no PDF-MA. Deve-se, a partir de agora, evocar algumas categorias já expostas anteriormente, a primeira é o da reestruturação produtiva, que serve de base para a primeira corrente de pensamento.

Neste contexto, as empresas de grande porte estão sempre inseridas em um ambiente de transação com outras empresas, seja para vender ou para comprar e nessa esteira que as organizações empresariais de todo mundo, independente de sua área de atuação, estão enfrentando uma nova realidade, na qual devem reestruturar-se e munirem-se de novos instrumentos e técnicas para sobreviverem.

Portanto, de uma posição altamente verticalizada, em que praticamente faziam tudo, essas empresas passam, cada vez mais, a envolver outras na realização de suas atividades. Nesse sentido, irão praticar a desverticalização das cadeias produtivas, para se concentrarem em seu negócio principal. Para que essa desverticalização possa acontecer, é preciso que se estabeleça uma cadeia de fornecedores constituída por empresas competentes e capazes em atender as condições e níveis de qualidade definidos pelas grandes empresas.

Por isso mesmo, para que sejam cada vez mais competitivas, é importante que as empresas possam contar com fornecedores locais competentes que atuem em parceria com as estratégias estabelecidas pelos grandes empreendimentos, visando alcançar melhores resultados. Fornecedores bem preparados e confiáveis podem representar um importante fator de sucesso, em especial, para grandes empresas, como no caso maranhense.

Por conta da busca da ampliação da parceria entre as empresas, pressuposto da corrente de pensamento em questão, é que surgiria o ciclo virtuoso do desenvolvimento sustentável tão esperado pelos governos, motivo pelo qual o governo estadual criou o PDF-MA. Percebem-se, então, duas racionalidades envolvidas, administrativa e a política.

A primeira, é própria dos administradores e da burocracia, representa os grandes empresários e se focaliza na administração, como mecanismo para implementar o PDF-MA. Orienta-se pelo valor da eficiência, entendida como a relação entre os grandes e pequenos, além da economia das ações governamentais. Por isso, focaliza sua ação no processo de implementação do PDF, tendendo focalizar o processo, só se preocupando com resultados e impactos.

A segunda centraliza a atenção em funções governamentais no campo da constituição da agenda e da formulação da política. Os valores que orientam essa racionalidade são os da representatividade (possibilidade de impacto) e o da responsabilidade nas ações do governo. Tende a ver os indivíduos como membros de grupos econômicos, sociais e políticos (trabalhadores, minorias, mulheres, pequenos produtores, dentre outros) e tem preferência por uma estrutura governamental pluralista.

Vistos tais racionalidades, tal programa atuaria, portanto, junto às grandes empresas, lhes oferecendo uma ação conjunta para colocar em prática a terceirização de suas atividades, com a perspectiva de que essas empresas contratassem os fornecedores locais. Desse modo, demonstram-se os interesses e as racionalidades dos sujeitos envolvidos, como coloca a primeira corrente de pensamentos, pois para eles todos os sujeitos envolvidos sairiam ganhando.

Por essa visão, a política pública em avaliação contribuiria para a tão esperada integração das cadeias produtivas. Mas será que esse programa conseguiu efetivamente promover tal nível de integração?

Além da questão levantada, cabe indagar, como forma de descobrir qual corrente permeia o programa, a seguinte questão: Seria, portanto, a implementação de tal programa apenas mais um modo de institucionalizar a exploração capitalista?

Esta pergunta tem como fundamento questionar o discurso da primeira corrente, que demonstra, preferencialmente, as vantagens da política pública em questão. Mas como mostra Harvey (1992), não é bem assim, há uma tendência atual dos mercados de trabalho em reduzir o número de trabalhadores “centrais” e empregar cada vez mais uma força de trabalho que é absorvida facilmente, porém, é demitida sem custos quando o cenário econômico piora.

Portanto, para ele, essas são as verdadeiras bases da reestruturação produtiva, iniciada na década de 1970, concomitante à ideologia neoliberal, que interferiu em grande medida na organização da produção, bem como nas esferas do Estado e nas políticas públicas. O redimensionamento do processo de trabalho fabril, contemporâneo à informática e aos procedimentos do capitalismo flexível, exige um trabalhador de estilo multifuncional, que saiba se adaptar às mudanças, o que é justificado inclusive pela variedade de produtos fabricados na indústria.

A queda no nível de emprego e o crescimento do setor de serviços e da informalidade fragmentaram a classe trabalhadora, devido às diversas formas de serviço, tendo grande impacto nas entidades sindicais, que não conseguiram unificar as lutas e “abraçar” as diversas formas de manifestação de assalariamento, essa é uma nova forma de leitura para entendimento da classe trabalhadora.

Assim, as políticas públicas, executadas sob a agenda neoliberal, desviaram a discussão do direito ao trabalho, para o empreendedorismo individual e a terceirização, isso é o que se vê, por exemplo, nas políticas de emprego e renda no Brasil e no Maranhão, é o enfoque na “empregabilidade”, que além do enfoque particularizado, suscita a competição e o individualismo entre os trabalhadores.

Diante do exposto, pode-se pressupor que o fundamento do empreendedorismo individual e da terceirização são ideologias da classe dominante e que provavelmente esta classe pode se utilizar desse instrumento para aprimorar sua busca incessante pelo lucro, e os traduzem como “fenômenos inevitáveis”, dentro do processo de crescimento econômico a que o Brasil e, em especial, o Estado do Maranhão, precisariam estar inseridos.

Mas, essas ideias espalhadas pela classe burguesa, vestidas pelo manto dos grandes investimentos, em última análise, configuram-se fundamentos do

neoliberalismo, mas esses fundamentos não são premissas e, por isso mesmo, devem ser questionadas em sua essência.

Por isso, para a segunda corrente de pensamentos, os verdadeiros interesses e as racionalidades são outras, totalmente diversos das apresentadas anteriormente. Para eles, essa política pública ou ação governamental só tem algum resultado positivo quando o cenário econômico é positivo e serve exclusivamente para atender aos interesses do grupo social dominante, ou seja, os grandes empreendimentos.

Portanto, a visão dos interesses e das racionalidades para segunda corrente seriam as seguintes: a) os grandes empreendedores estariam buscando uma forma de legalmente ter uma mão-de-obra sem direitos, pois estes estariam regidos apenas por contratos, que a qualquer hora poderiam ser rompidos; o Estado, nesse caso, intermediaria esses interesses com a finalidade de apaziguar os ânimos sociais, para que a população não se volte mais contra os grandes empreendimentos e, com isso, o Estado também ganharia, além de aproveitar a imagem de que ele estaria atuando em prol do desenvolvimento social.

Já os sindicatos teriam mais representatividade, podendo, assim, obter mais vantagens dos grandes empreendimentos e do Estado e, por fim, o trabalhador que teria a ilusão de mais empregos, sem contudo, perceber que no momento em que o cenário econômico se tornar negativo, essa lógica iria por terra.

2.4 Desenvolvimento Sustentável no PDF-MA, realidade ou propaganda?

Destacados os princípios norteadores da formulação, expressos através do estudo da inserção do PDF-MA, na agenda governamental, juntamente com os sujeitos, interesses e racionalidades envolvidas neste programa, torna-se imprescindível entender neste item o ambiente de negócio, no qual o PDF-MA se desenvolve, e, ainda neste item será explorada a categoria teórica central utilizada pelos formuladores do programa: o Desenvolvimento Sustentável.

Entretanto, é salutar esclarecer que embora exposta a categoria do Desenvolvimento Sustentável esta também será criticada, visto que, deve-se ao longo do percurso, observar, se ela de fato se realizará no PDF-MA, ou se será

utilizada apenas como ferramenta para propaganda, não cumprindo, assim, com a finalidade para qual foi proposta.

Quanto ao ambiente de negócio, no qual o PDF-MA se desenvolve, para adentrar nesse campo, deve-se explorar sua metodologia. Esta é voltada para a forma como foi desenvolvida, ligada à indústria de base local, buscando explorar a proximidade como vantagem competitiva, oferecendo às empresas locais a oportunidade de se qualificarem e se tornarem, com isso, fornecedoras de grandes projetos, o que possivelmente trará, a sustentabilidade dos negócios, a permanência das empresas, a geração de emprego e renda, a ampliação no recolhimento dos impostos e o cuidado com o meio ambiente e com os trabalhadores, inseridos em uma nova visão empresarial.

Nesse percurso, invariavelmente, percebe-se que o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Estado do Maranhão nasceu voltado para a indústria, no entanto, ele é multissetorial, pois sua metodologia pode ser aplicada em qualquer segmento econômico em que o fornecimento local exerça um papel de destaque. Mas para que se possa representar a aplicabilidade do programa, considera-se a indústria, como no caso maranhense.

Na Figura 5, a seguir sintetiza-se a ideia de como está distribuído os diversos sujeitos, especificamente das empresas participantes.

Figura 5 – PDF – Ambiente de Negócios



Fonte: Freitas (2009).

Por meio dessa figura, percebe-se que o PDF-MA, conforme explicita os formuladores, é totalmente centrado nas empresas locais, que produzem no Estado. E, como forma de buscar a sustentabilidade, entende-se que, ao fazer crescer a

empresa local, ele está criando um círculo virtuoso, com mais desenvolvimento, mais empregos, negócios, impostos, melhores condições de vida. Enfim, ao supostamente, criar um novo e competitivo ambiente de negócios, que, ao mesmo tempo, é colaborativo, o PDF-MA impõe novos rumos às empresas locais, abrindo-lhes a oportunidade de crescerem, se consolidarem e se perpetuarem.

Contudo, na visão de Freitas (2009), o PDF-MA mostra ao empresariado local que seus negócios não devem se restringir à empresa âncora ou empresa investidora, é importante eles entenderem a cadeia de abastecimento, podendo ser fornecedores de detentores de tecnologia ou grandes empreiteiras locais ou até para as empresas de outros Estados que estão trabalhando no Maranhão. Nesse sentido, deve-se destacar que o PDF-MA incentiva os empresários locais a não ficarem somente fornecendo para as empresas mantenedoras do programa, o que dá maior autonomia aos que dele participam, não os submetendo apenas a um comprador, e, por isso, pode lhes permitir diversificar o fornecimento.

Todo esse movimento pode ter um efeito multiplicador, pois, quem fornece também compra na região onde estão instalados os bens e serviços necessários à sua operação, movimentando a economia e expandindo a riqueza gerada no local, propiciando uma mudança de cultura. Fica nítido também que o programa baseia-se em um desenvolvimento que seja sustentável e é isso que será abordado a partir de agora, de forma específica.

No entanto, conceituar Desenvolvimento Sustentável não é uma tarefa simples, mas como esta categoria teórica foi utilizada pelos formuladores do PDF-MA, deve-se empreender um esforço no sentido de buscar o entendimento a respeito dessa categoria. Para isso, volta-se à noção de desenvolvimento, que vem evoluindo e deixando de ser um dado meramente quantitativo, para assumir cada vez mais, um caráter qualitativo. Dessa forma, o que será enfatizado é que desenvolvimento não se confunde com crescimento econômico, que constitui condição necessária, porém, não suficiente.

Ao avançar nesse tema, pode-se ir, portanto, além do conceito de desenvolvimento, na verdade, o objetivo deste momento é discutir o conceito de Desenvolvimento Sustentável e seu papel na sociedade moderna. Para tal, faz-se necessário, apresentar uma breve evolução histórica que explique do surgimento

aos caminhos que esse conceito trilhou, para em seguida demonstrar em mais detalhes seus três grandes pilares.

Para cumprir o objetivo proposto, deve-se voltar ao final da década de 1940, quando ganhou relevância a grande diferença econômica entre os diversos países. Desta forma, seguindo a vertente do pensamento neoclássico, acreditava-se que, por meio da divisão internacional do trabalho, em que cada País se especializaria na produção de determinados produtos de acordo com suas vantagens comparativas, seria possível aos países subdesenvolvidos atingir indicadores de desenvolvimento similares aos dos países já desenvolvidos.

Por isso, baseado nas ideias que se tinha no período, segundo as concepções neoclássicas, que pregavam que o comércio internacional era capaz de resolver as diversidades econômicas entre os diversos países somadas a especialização produtiva mundial, levariam a forças que seriam capazes de promover o desenvolvimento e este seria plenamente alcançado. Fica dedutível que se leva em conta a “mão invisível” que regula as economias dos diversos países.

Vale destacar, que como pano de fundo desse conceito consta a ideologia da livre força dos mercados, o que tornaria os países em desenvolvimento capazes de superar seu atraso em relação aos desenvolvidos, ou seja, a solução para o desenvolvimento de um País seria a criação de um mercado capitalista forte e livre.

Na década de 1950, críticas a essa visão de desenvolvimento foram levantadas por economistas integrantes da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Eles levantavam a questão da repartição desigual da divisão internacional do trabalho que, aliado ao progresso técnico, gerava uma deterioração nos termos de troca, que não poderia ser tolerado, sendo encarado como um desequilíbrio estrutural entre os diversos países, jogando por terra a premissa da corrente anteriormente exposta.

O argumento da CEPAL centrava-se na divisão internacional do trabalho e suas consequências, já que a renda crescia mais rapidamente nos países centrais do que nos periféricos e o valor agregado dos produtos primários era mais baixo do que os dos produtos industrializados. Entretanto, essa vertente não se preocupou com a formulação de uma teoria de desenvolvimento e sim com a demonstração de que as diferenças entre os países estavam se acentuando com a divisão internacional do trabalho.

Na década de 1960, emerge a teoria da dependência, que criticava a ideologia da CEPAL em relação ao desenvolvimento nacional, por intermédio de um Estado-Reformador. Para os que defendiam essa teoria, a ideia do subdesenvolvimento estava ligada às características histórico-estrutural dos países, bem como aos movimentos de desenvolvimento do capitalismo em escala mundial. O ponto fraco dessa teoria era se limitar a constatar as imperfeições geradas pelo capitalismo nos países periféricos.

Com o fim do crescimento econômico nos países centrais e o estabelecimento de uma crise de desemprego, somando-se a alienação da população e a persistência das desigualdades sociais, surgiu uma nova teoria de desenvolvimento. Esta teoria deixou para trás o conceito de desenvolvimento por meio do crescimento técnico-industrial (chamado de desenvolvimento maligno) e passou a ser conhecida como ecodesenvolvimento. As principais características desse desenvolvimento eram: a satisfação das necessidades materiais e imateriais de toda a população; desenvolvimento endógeno baseado na autonomia das decisões e consciência ecológica.

Entretanto, é possível notar que a concepção de desenvolvimento como um processo linear, não parece ser sensata, visto que, se o desenvolvimento fosse apenas levar os países que estão atrasados ao patamar dos mais avançados, seria possível cair no erro de achar que os países ditos “desenvolvidos” se preocupam com a sustentabilidade, o que não parece ser uma realidade.

Nesse sentido, deve-se ver o desenvolvimento tentando elaborar uma conciliação entre os homens e a natureza ao afirmar que a história não fornece modelos a serem seguidos e sim anti-modelos a serem superados. Portanto, a proposição do ecodesenvolvimento foi mais longe ao sugerir uma grande sinergia entre os planos social, ambiental (ecológico) e econômico, visando o equilíbrio entre os objetivos dessas três áreas.

Entretanto, algumas críticas podiam ser dirigidas a esse modelo, como por exemplo, a dificuldade de superar os impasses sociais para a efetivação do desenvolvimento local. Além disso, ficava a dúvida sobre quem seriam os agentes de mudança de um “desenvolvimento maligno” para um desenvolvimento alternativo e, por fim, um dos principais alvos de crítica foi o fato de a base política dessa teoria ainda ser considerada fraca.

Embora a proposição do ecodesenvolvimento tenha suas limitações, este serviu de inspiração para o próximo conceito de desenvolvimento. Segundo preceitua Freitas (2009, p. 2):

A teoria mais recente é chamada de Desenvolvimento Sustentável e prega a solidariedade em relação a conservação dos recursos naturais para as futuras gerações, por isso, esse tema vem sendo muito debatido na atualidade e tem um conceito sistêmico que se traduz em um modelo de desenvolvimento global.

Este conceito de Desenvolvimento Sustentável foi utilizado pela primeira vez em 1987, no Relatório Brundtland (2011), que o define como:

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais.

Nesse conceito, há três grandes pilares: a proteção ambiental, a responsabilidade social e o equilíbrio econômico. Por isso, atitudes que provocam a instabilidade desses pilares expõem-se como grandes ameaças para a sociedade e para as futuras gerações. Partindo desse ponto de vista, ações e fatos que servem para superar tais instabilidades tornam-se cada vez mais difíceis, pois como afirma Freitas (2009, p. 6), tal instabilidade:

É um emaranhado complexo de fatores e ocorrências no qual dificilmente se consegue identificar o que é causa e o que é efeito. Cada vez fica mais difícil o estabelecimento de planos, projetos e ações para reverter o desequilíbrio sócio econômico que assola o planeta.

Portanto, ideias criativas que sirvam para implantar projetos que tenham como objeto a construção de uma corrente virtuosa na economia local em prol desse desenvolvimento sustentável, facilmente se transformam em fonte de esperança da sociedade na busca da sustentabilidade. Tais pressupostos, supostamente formaram o sustentáculo da proposta do governo estadual na implementação da política pública estudada, e é nesse ambiente que emerge o Programa de Fornecedores do Estado do Maranhão (PDF-MA).

No entanto, faz-se necessário, antes, contudo, tecer algumas breves explicações sobre os três pilares fundamentais dessa categoria, para que se possa,

a partir daí, começar a explanar sobre a crítica que será desenvolvida sobre sua utilização. Deve-se deixar explícito que, embora existam críticas sobre o próprio conceito de Desenvolvimento Sustentável, intenta-se avaliar se este foi ou não utilizado e, portanto, a que fim ele serviu.

Voltando aos três pilares, o primeiro que será abordado é o da proteção ambiental. Esta dimensão ressalva a importância fundamental que o mundo natural tem na criação de condições que permitam a sobrevivência e o florescimento da vida. Na base deste pilar estão conceitos como os serviços prestados pelos ecossistemas ou o conceito de capital natural. Ainda que a terminologia referida nos pareça um pouco usual são reconhecidas a sua utilidade e sem sentido prático. No entanto, e sobretudo, por um novo paradigma, parece ser necessária a prudência na utilização de expressões como esta, pois corre-se o risco de passar uma imagem mecanicista e usabilista do planeta.

A proteção ambiental é talvez a mais sensível e polêmica dos três pilares ora referidos, a relação ecológica da humanidade com o planeta, suportada pela forma como se vê o mundo constitui um elemento de primordial importância na sua preservação ou destruição. As abordagens ao tema do meio ambiente são múltiplas, multifacetadas e vistas por diversas perspectivas, construídas em culturas distintas e, por vezes, antagônicas.

O segundo pilar a ser abordado será a responsabilidade social e este talvez seja o menos polêmico das três vertentes do Desenvolvimento Sustentável, mas, provavelmente, a que apresenta maiores dificuldades na sua concretização, pois o agravamento das assimetrias sociais do mundo industrializado com os países ditos em vias de desenvolvimento, tem suscitado a ação e o despertar de consciências para o problema.

Os movimentos para a paz e o recente *Make poverty history* (que, em uma tradução livre, significa algo como “faça a pobreza virar coisa do passado”) são exemplos disso. No entanto, as relações entre o agravamento dessas simetrias, a globalização dos mercados, a busca desenfreada de lucros das corporações internacionais, a perda sucessiva de poder político, econômico e executivo de alguns Estados e a sua sujeição ao poder econômico internacional, são frequentemente ignoradas.

Muitas são as vozes que reclamam que os efeitos nefastos da industrialização da agricultura se fazem sentir não só a nível ambiental, mas,

também, a nível social, com a geração de desemprego e o controle dos mercados agrícolas por parte de entidades que estão afastadas dos locais de produção e desconhecem as necessidades e expectativas das comunidades agrícolas locais.

O deslocamento das zonas de produção para os países onde a mão-de-obra é mais barata e menos exigente, no que se refere às condições de trabalho, os mercados de capitais que valorizam as empresas pela sua imagem e não pelo seu valor produtivo, associada às migrações massivas dos países em vias de desenvolvimento para a Europa e os Estados Unidos constituem problemas diversos que não só agravam as assimetrias como conduzem à exploração exaustiva dos recursos naturais, com consequências ecológicas desastrosas.

Assim, os aspectos sociais da comumente intitulada crise socioambiental são de primordial importância, pois não se pode ter desenvolvimento sustentável se não acabar com a pobreza e não se pode acabar com a pobreza sem promover o desenvolvimento sustentável. Parece claro que mais do que uma crise social, vive-se uma crise ontológica, em que o materialismo do iluminismo europeu se estendeu às mundividências globais, deixando para segundo plano os aspectos afetivos na relação de cada um de nós com o ecossistema global (BOURDEAU, 2004).

Por fim, o terceiro pilar trata sobre a vertente econômica. Sobre esta vertente, deve-se buscar seu equilíbrio, pois caso este tão esperado equilíbrio não aconteça, a vertente se configurará no principal entrave ao desenvolvimento e à aplicação de políticas ambientais e sociais apropriadas. Ao se colocar em perspectiva a economia como um conjunto de atividades de uma coletividade humana relativas à produção e consumo de bens materiais, facilmente é compreendido que não é tanto a economia em si que constitui o problema, mas antes o regime econômico adaptado pelas diferentes sociedades.

O capitalismo atualmente predomina no mundo e se o Século XX foi dominado por dois grandes paradigmas (comunismo e capitalismo) o Século XXI inicia-se dominado pelo capitalismo. As críticas às dificuldades impostas pelo regime capitalista ao desenvolvimento de políticas ambientais fazem-se ouvir, os indivíduos nos mais diversos setores.

Por isso, a introdução, na década de 90 do século passado, da metáfora “capital natural” constituiu uma tentativa de contabilização dos custos ambientais e de recursos nos modelos econômicos vigentes. No entanto, com o tempo este termo teve seu sentido reduzido e passou a uma forma simples como se a natureza fosse

apenas uma máquina produtora. Portanto, junto com as críticas ao capitalismo, surgem fortes críticas ao modelo de globalização da economia. Nesse sentido, o sul-americano Leff (2002, p. 56), afirma:

A degradação ambiental emerge do crescimento e da globalização da economia. Esta escassez generalizada se manifesta não só na degradação das bases da sustentabilidade ecológica do processo econômico, mas como uma crise de civilização que questiona a racionalidade do sistema social, os valores, os modos de produção e os conhecimentos que o sustentam.

As críticas ao modelo capitalista não passam necessariamente, pela defesa do paradigma comunista ou do socialismo soviético. Pois, estes regimes, podem não constituírem alternativas ecologicamente viáveis, dado que sua aplicabilidade demonstrou-se muito distante das teorias que lhe deram sustentação.

É importante a adaptação de paradigmas econômicos e naturalistas que promovam um movimento no caminho do Desenvolvimento Sustentável, inspirado nos conhecimentos e práticas tradicionais adaptadas à realidade deste novo século. Nesta perspectiva, é desejável que a economia, ao invés de servir, preferencialmente, aos interesses de alguns, torne-se mais harmoniosa na conciliação entre distribuição e coordenação dos diferentes elementos que contribuem para um novo tipo de desenvolvimento.

Visto o conceito de Desenvolvimento Sustentável (DS) e seus três grandes pilares, passa-se investigar como se dá a inserção das empresas locais maranhenses nesse pretenso processo de Desenvolvimento Sustentável. Conforme expõe Freitas (2009), o caminho de inserção das empresas maranhenses no programa ocorre através de sua inscrição, um cadastramento realizado pelo Comitê Gestor, que serve de base para que as empresas mantenedoras busquem fornecedores locais.

Dessa forma, até este momento, as empresas não são obrigadas a incorporar nenhum dos preceitos expostos, nem as mantenedoras e nem os fornecedores locais. Com isso, começa-se a delinear a verdadeira camuflagem realizada pelos formuladores da política pública estudada.

Como será visto mais adiante, apenas quando se tratar do subprograma PROCEM, serão observadas algumas ações voltadas para o tão propalado Desenvolvimento Sustentável, mesmo assim, percebem-se duas realidades. A primeira, refere-se ao fato da maioria das empresas fornecedoras não participarem

do PROCEM e a segunda, defende que mesmo as que participam não são obrigadas a cumprir todos os requisitos colocados, só os de caráter legal são passíveis de punição, como a exclusão das empresas fornecedoras.

Por esses argumentos colocados, torna-se possível compreender que o discurso dos formuladores do PDF-MA soa mais como propaganda que deve ser vendida ao grande público, visto que, na prática, a categoria do Desenvolvimento Sustentável não se configura em uma obrigatoriedade para os que participam do programa.

Dessa forma, finaliza-se a avaliação política da política, que dá suporte para se adentrar no próximo capítulo sobre a avaliação do processo de implementação do PDF-MA.

CAPÍTULO III – A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES NO ESTADO DO MARANHÃO

Como parte do processo avaliativo em curso, o terceiro capítulo condensa duas perspectivas distintas sobre o PDF-MA, a partir de uma avaliação de processo, para que se possa entender como ocorreu a implementação dessa política pública. Inicialmente, a concentração foi nos momentos que precederam a criação do programa, na crítica de elementos de ordem conjuntural, como a categoria central utilizada pelos formuladores, o Desenvolvimento Sustentável. Bem como foi exposta a relação dos fatos mencionados com o surgimento do PDF-MA, o que nos permite uma breve reflexão sobre os determinantes conjunturais e matrizes de interesses, enquanto dimensões da avaliação política da política. Em seguida, aborda-se os primeiros anos do PDF-MA, buscando o ponto de vista das contradições que emergiram das diferentes orientações que ajudaram a compor seu projeto inicial.

Por isso, na segunda parte deste texto, damos continuidade à avaliação política da política e de processo, tendo como referência uma sequência lógica que vai abordar dois itens, que tratarão respectivamente da metodologia de realização, das dimensões da avaliação e dos resultados e discussões.

No primeiro item, que trata sobre a metodologia de realização do programa, busca-se o entendimento da lógica de funcionamento, como de fato o programa entra em operação, buscando detalhar seu desenvolvimento, o que dará a base para entender quais dimensões se deve avaliar.

Antes, contudo, necessita-se no primeiro subitem, abordar o PDF-MA e suas fases de implementação, pois primeiro deve-se conhecer a realidade local, para em seguida iniciar a implantação do programa. Após essas explicações, está detalhado no segundo subitem, o subprograma do PDF-MA denominado de “PROCEM” (Programa de Certificação de Empresas). O terceiro item tratará das dimensões da avaliação de processo do PDF-MA, para que seja possível entender o programa à luz das teorias e dos conceitos avaliativos nas políticas públicas e perceber quais dimensões se deve observar a partir desse ponto. Para isso, é necessário expor efetivamente os seus dados, o que será realizado mostrando-se a evolução do PDF-MA em um Quadro de Indicadores. Isso fornecerá uma visão do potencial que o programa tem.

Esses subitens nada mais são do que os desdobramentos da metodologia de implementação do programa, ou seja, a sequência que deve ser obedecida para que o programa consiga de fato entrar em funcionamento.

Por fim, no segundo e último item deste capítulo, será feita uma reflexão sobre o PDF-MA, na busca pela compreensão do seguinte questionamento: Esse programa seria uma política pública de sucesso? Após avaliar os resultados e por estes em discussão, para que se possa chegar enfim a um entendimento, através de um olhar crítico, de qual corrente exposta se enquadra no fenômeno social que emerge do PDF-MA em suas múltiplas determinações.

3.1 A metodologia de realização do PDF-MA

Para que seja possível iniciar o segundo momento da avaliação proposta, será preciso, antes de qualquer coisa, entender pelo ponto de vista dos formuladores da política pública, como é a metodologia de realização do PDF-MA. E para dar o primeiro passo, deve-se começar por explicar como é o funcionamento do programa, entendendo as ações práticas que foram desenvolvidas e verificando sua logística.

Nesse sentido, deve-se começar por entender que, invariavelmente, todos os parâmetros indispensáveis ao seu funcionamento, estavam presentes no início da construção e do desenvolvimento do Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Estado do Maranhão (PDF-MA) quando ele foi lançado no Maranhão, em 1999. O que se buscava era o estabelecimento de um processo que, percorrido, levasse a determinados objetivos.

Pensando nessa finalidade, o objetivo era ampliar o volume de fornecimento por parte dos fornecedores locais, aos grandes projetos que já estavam implantados, os que estavam em expansão e os que iriam se implantar, tendo como referência a indústria de base no Maranhão, notadamente nos grandes empreendimentos voltados para a exportação, como ALUMAR e Vale.

No início, no tocante à participação das empresas locais nesses grandes investimentos, se não era o nada, era quase isso, quando o programa chegou ao Estado do Maranhão, deparou-se com um quadro que não era nada animador, uma vez que a maioria das empresas instaladas não se utilizava de serviços ou

fornecedores maranhenses, mas, sim, de outros Estados ou países e se evitava a mão-de-obra local.

Foi a partir dessa constatação, que surgiu o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Estado do Maranhão (PDF-MA). Esse programa tinha como um de seus objetivos iniciais mudar a cultura empresarial local e, dentre outras coisas, ajudar a resolver os grandes problemas sociais que eram criados e materializados no crescimento dos grandes bolsões de pobreza e analfabetismo localizados em todo o Estado.

Conforme explica Freitas (2009), os vetores iniciais do PDF-MA compunham uma estrela de cinco pontas, cada uma apontada para um dos ângulos do problema, descritas a seguir:

- 1°- capacitar as empresas fornecedoras;
- 2° -qualificar trabalhadores regionais;
- 3° -promover os fornecedores locais;
- 4° - reduzir custos para os clientes;
- 5°- propiciar a geração de emprego e renda.

Portanto, para se aplicar o método proposto para o PDF no Estado do Maranhão, precisou ser percorrida uma sequência lógica de cinco passos, que além de ter que ser aplicada a risca, dependia da existência de determinadas condições. Baseando-se nessa lógica, o programa pode se concretizar, sendo testado, permitindo, assim, a apuração dos seus resultados.

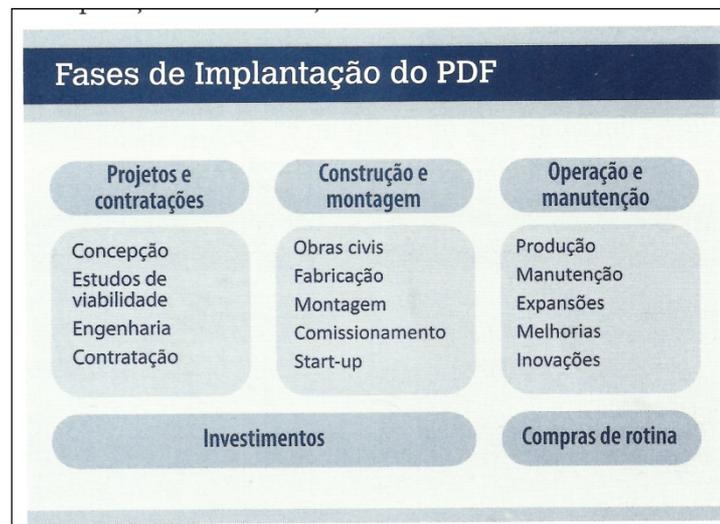
Dadas as explicações anteriores, percebe-se que no caso do PDF-MA, essa metodologia só é possível porque existe pré condições, que moldam um determinado ambiente que combina a existência de projetos industriais de grande porte com a existência de uma indústria local com baixa capacidade de fornecimento e com baixa inserção nesses mesmos projetos.

Para ter sucesso no programa, é necessário que os envolvidos tenham um melhor entendimento da situação, ou seja, do objetivo final dos seus clientes, o que eles compram, como compram, quando compram e como o produto será utilizado. Por isso, é imprescindível colocar que essa metodologia pode ser utilizada em qualquer setor da economia, mas dentro do PDF-MA está inserido, preponderantemente, no setor industrial e é por isso que é mostrado à empresa fornecedora o que é um projeto industrial, alvo principal do programa.

3.1.1 O PDF-MA e suas fases de implementação

Conforme explicado, para que fosse possível aplicar o PDF-MA, é importante entender que ele acompanha as três fases de implantação ou ampliação de um projeto industrial, ou seja, Projetos e Contratações, Construção e Montagem e Operação e Manutenção. Conforme demonstra, a Figura 6 a seguir.

Figura 6 – Fases de implantação do PDF

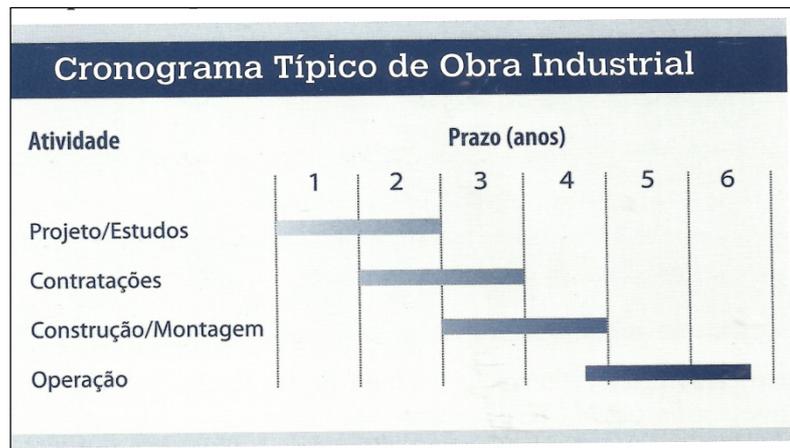


Fonte: Freitas (2009).

As duas primeiras fases referem-se à etapa de implantação, quando são realizados os investimentos. Na terceira fase, ou seja, de Operação e Manutenção, são realizadas as chamadas compras de rotina, ou seja, a aquisição de bens e insumos que se repetem e que são indispensáveis ao funcionamento do negócio, sendo necessário destacar que o PDF-MA se insere nas três fases, mas dá-se ênfase à terceira para garantir sua continuidade.

Depois de entender, as fases de implantação, deve-se mostrar como seria um cronograma típico de obra industrial, já que estamos aplicando o PDF-MA no setor da indústria.

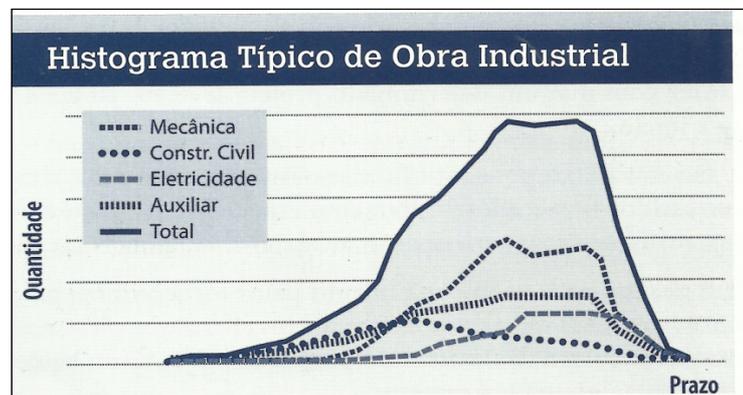
Figura 7 – Cronograma típico de obra industrial



Fonte: Freitas (2009).

O período de implantação do projeto, se comparado ao de sua maturação, desde o início dos estudos até o início das obras, é curto, e, dependendo da região onde está sendo implantado, mudam-se as características locais, principalmente quando se exige tradição industrial. Um dos aspectos desta etapa é a mobilização da mão de obra necessária à execução das obras, como pode ser visto no histograma, conforme Figura 8 a seguir:

Figura 8 – Histograma típico de obra industrial



Fonte: Freitas (2009).

É importante esse entendimento, pois ele permite aos fornecedores avaliar como se incluir no processo e também permite que eles conheçam as demandas e suas respectivas durações, evitando que façam investimentos para atenderem compras de curta duração. Permite, também, aos dirigentes públicos e entidades de ensino conhecer as demandas de mão de obra, preparando-se para a qualificação

necessária e preparando os moradores das regiões para aproveitarem as oportunidades.

Visto as fases de implantação do PDF-MA é importante conhecer também os setores participantes da economia. Nesse sentido, participam do PDF-MA todos os setores da economia, em especial, os setores da indústria de base, constituídos pelos segmentos de fabricação de equipamentos, estruturas metálicas e caldeiraria, montagem, eletromecânica e automação, construção civil e engenharia de projetos. Entende-se que esses setores são impactados diretamente e propiciam a participação dos demais setores, entre eles o de serviços, de comércio em geral e de profissionais autônomos.

Munidos das informações transmitidas, deve-se nesse momento, dividir didaticamente as fases de implementação do PDF-MA, compondo duas etapas, a primeira é o conhecimento da realidade local e a segunda a efetiva implantação do programa.

- Conhecendo a realidade local – 1ª etapa – PDF-MA

O PDF-MA, de acordo com Freitas (2009), procurou e ainda procura, dentro da sua estrutura metodológica, propiciar, desde o início de sua implantação, a participação da indústria de base local em todos os grandes empreendimentos, abrindo-lhe oportunidade de fornecimento, de aquisição de novas tecnologias, de desenvolvimento de novos produtos e de associações com outros fornecedores locais, fortalecendo a ação regional e sua economia.

O propósito é o crescimento das empresas locais, para que exista a alavancagem do desenvolvimento, a geração de riqueza e renda e uma mudança de perspectiva, mas como se dão todas essas mudanças? Elas começaram, na verdade, na mudança das próprias empresas, fruto da exigência de um novo mercado, de novos padrões de fornecimento e da necessidade de novas tecnologias e de mão de obra qualificada. Esta etapa, na verdade, forneceu o diagnóstico inicial da situação e a partir dela, se estabeleceu um plano de trabalho que foi e continua sendo desenvolvido com os vários parceiros do PDF-MA envolvidos no Programa, na região onde ele está sendo realizado, ou seja, no Estado do Maranhão.

De acordo com o plano de trabalho, deve-se explicar a sequência utilizada pelos formuladores, para dar início ao programa. Em primeiro lugar, veio o

planejamento dos serviços, quando foi definido o escopo do trabalho, os participantes na região (empresas âncoras, entidades de classe e entidades de ensino), os questionários que foram aplicados, o esquema de divulgação e forma de coleta de dados e informações. Esta foi uma etapa crucial e não só partiu do ambiente regional, mas também, tomou como base o próprio ambiente, já que é para ele que o Programa foi e continua sendo voltado. No entanto, segundo Freitas (2009) para atingir os objetivos iniciais do programa foi preciso realizar os seguintes passos:

- Identificação e delimitação da região alvo do trabalho;
- Levantamento de informações e de dados sobre os fornecedores de bens e serviços existentes;
- Análise dos estudos disponíveis;
- Apresentação geral do programa no Maranhão e na sua área de influência;
- Visitas às principais empresas do Estado, com o objetivo de levantar informações organizacionais, mercadológicas, pontos fracos e fortes e expectativas das empresas e do setor envolvido no Plano;
- Visitas às entidades de ensino e de capacitação instaladas no Maranhão;
- Tabulação dos dados por meio de questionários recebidos de empresas e entidades (a coleta dos dados e a tabulação deles permitiram uma primeira visão do ambiente em que o programa está sendo desenvolvido, mas eles não são os únicos);
- Levantamento das compras feitas pelas empresas maranhenses onde o Programa está sendo aplicado, mediante reuniões com os Departamentos de Engenharia, Projetos e Suprimentos dos compradores - implantados ou em fase de implantação - com o objetivo de mapear as necessidades da empresa ou das empresas e dos investimentos previstos - que irão resultar em novas compras - e o andamento dos diversos projetos industriais e as compras de rotina, que são feitas a partir de seu funcionamento;
- Avaliação do Programa e estabelecimento das diretrizes, que foi e continua sendo feito a partir de dados levantados e tabulados; existem, nesses casos, uma avaliação da capacidade de fornecimento local, em razão

da demanda prevista e a partir dos dados de compradores e fornecedores, estabelecidas as diretrizes para o desenvolvimento do Programa de Desenvolvimento de Fornecedores, isto é, o estabelecimento dos objetivos que ele busca, como atua, o que está sendo feito para a consecução dele, o que é feito mediante uma quinta etapa, que é o estabelecimento de um Plano de Trabalho;

- Definição das metas e elaboração dos planos de ação, os quais causaram a implementação que permitiu a busca dos objetivos traçados.

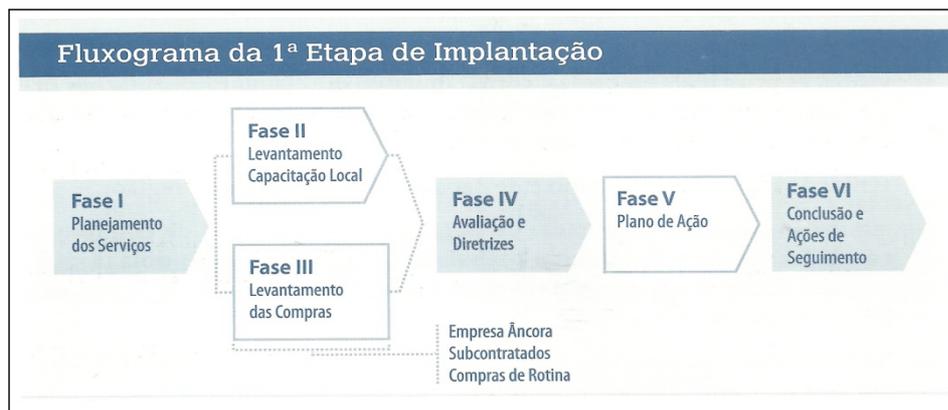
Por fim, e de posse de toda a situação ambiental do Maranhão onde o Programa está sendo desenvolvido, Freitas (2009) esclarece, que foi definido um Termo de Referência para a implementação do PDF-MA, incluindo-se:

- Objetivos;
- Resultados esperados;
- Estrutura de implantação do Programa, com participantes e responsabilidades;
- Estimativas de custos e quadro de usos e fontes.

Nesse caso, a primeira etapa de realização do PDF-MA foi realizada em seis fases distintas, desenvolvidas a partir do ambiente local e tomando-se como base os parâmetros nela existentes, mas com a perspectiva de mudança.

A seguir é apresentado o fluxograma típico da 1ª etapa de implementação do PDF-MA (Figura 9).

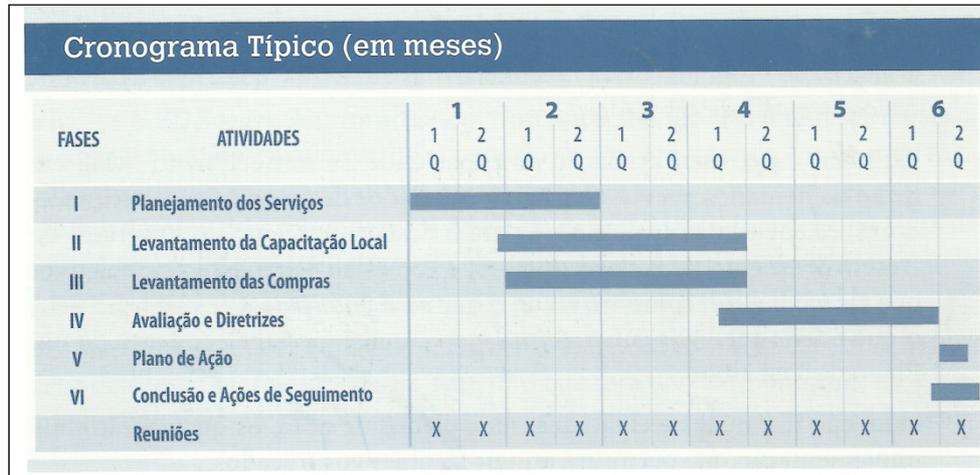
Figura 9 – Fluxograma da 1ª etapa de implantação



Fonte: Freitas (2009).

O prazo de execução desta primeira etapa durou 6 meses, devido à área envolvida e às dimensões do projeto. A seguir, é apresentado um cronograma típico, com seis meses de duração, para ilustrar o que foi realizado no PDF-MA (Figura 10).

Figura 10 – Cronograma típico (em meses)



Fonte: Freitas (2009).

Como produto final desta fase do trabalho, Freitas (2009) expõe que foi elaborado um relatório completo, incluindo dados e informações levantadas, além das avaliações, diretrizes, metas por campo de resultado (capacitação e certificação, promoção e divulgação e assessoria aos negócios) e os respectivos planos de ação, tendo como anexo o Termo de Referência.

Nesta etapa, houve a necessidade de contratar uma consultoria especializada, com experiência no assunto, para realizar o trabalho apoiado por um grupo de técnicos do governo que lidera o processo.

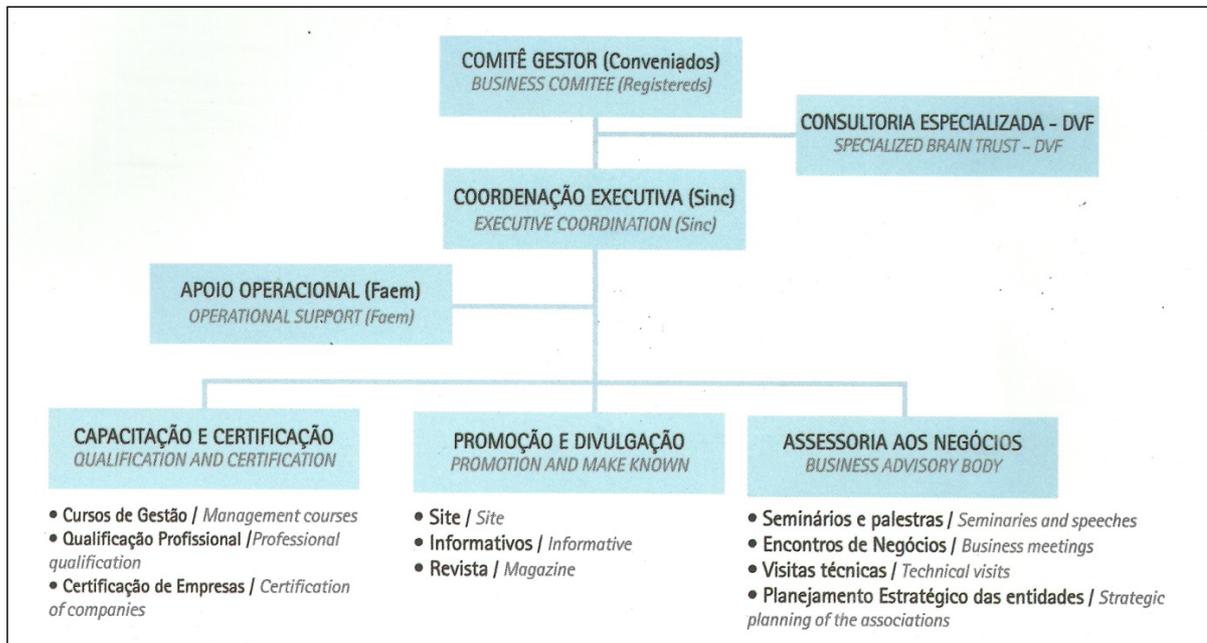
- A efetiva implantação do programa – 2ª etapa – PDF-MA

Após a aprovação do diagnóstico da 1ª etapa e do respectivo Termo de Referência, foi assinado um Convênio entre os diferentes sujeitos envolvidos, ou seja, governo, entidades de classe e investidores. Definidos os recursos financeiros, as instalações de equipamentos e a equipe técnica, a qual contou com o apoio de profissionais especializados, foi iniciado o trabalho. Tendo a base preparada, conhecendo-se o ambiente onde foi implantado, as necessidades dos compradores, as capacidades dos fornecedores e os recursos disponíveis, foi iniciada a implementação do PDF-MA. A execução dos trabalhos foi delegada a uma entidade

governamental, com a participação de uma equipe multidisciplinar, para realizar as atividades previstas.

A Figura 11, a seguir, define a estrutura organizacional adotada na implantação do PDF-MA.

Figura 11 – Estrutura organizacional



Fonte: Encarte de divulgação do PDF pelo Governo do Estado do Maranhão (2009).

Como se pode observar no organograma, o Comitê Gestor é alicerçado por uma Coordenação Executiva, que conta com uma equipe de apoio, secretaria e infraestrutura necessária para o gerenciamento e acompanhamento do Programa, acompanhando o seu dia a dia e tomando as providências e realizando as ações recomendadas pelo Comitê Gestor, além de servir de ligação entre os vários participantes do PDF-MA.

O Comitê Gestor é assessorado por uma consultoria especializada, que busca sugerir as ações necessárias para o adequado direcionamento das atividades do Programa, o que é feito nas reuniões mensais ou bimensais, conforme o caso, do Comitê para a avaliação do PDF-MA.

As atividades realizadas e os resultados alcançados são objeto de um relatório mensal, elaborado pela Coordenação Executiva, o qual é submetido à apreciação do Comitê Gestor, que o analisa e determina reforço de ações, redirecionamento de esforços, enfim, faz a gestão do Programa, sua aplicação, avalia resultados e determina ações. Além das responsabilidades

individuais, todos participam, também, do Comitê Gestor e de suas ações, apoiando-as.

Na Figura 12, apresenta-se um quadro de participantes com as respectivas responsabilidades.

Figura 12 – Quadro de participantes

Entidade/Empresa	Responsabilidade
Federação ou Governo	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação Executiva • Estrutura física para o desenvolvimento das atividades • Contratação dos serviços de consultoria • Recebimento, aplicação e controle dos recursos financeiros aportados • Apresentação de relatórios detalhados sobre a aplicação dos recursos recebidos
Entidades de Classe	<ul style="list-style-type: none"> • Cessão de auditório, sala de reunião e infraestrutura necessária • Divulgação para os associados • Participação no Comitê Gestor
Investidores	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio financeiro à execução do Programa como empresa mantenedora durante a vigência do Programa • Participação no Comitê Gestor • Fornecimento de dados e de informações necessárias para o desenvolvimento dos trabalhos
Sebrae, Iel, Senai e Senac	<ul style="list-style-type: none"> • Realização dos cursos de capacitação técnico-gerencial necessários ao trabalho • Realização do PROCEM e de estudos específicos

Fonte: Freitas (2009).

Nesta fase, o planejamento foi colocado em andamento, propiciando ações que vão da capacitação de empresários, de empregados e de entidades, à certificação e, destas, para a busca de novos mercados, do oferecimento de novos produtos e serviços, da ampliação da capacidade do fornecimento local e da criação de uma onda que, espalhando-se do centro para a borda, acaba beneficiando toda a região onde o PDF-MA foi implementado.

Torna-se necessário, nesse momento do estudo, detalhar cada uma das três ações que foram planejadas e se configurarão como dimensões para a avaliação empreendida, são elas: a Capacitação e a Certificação, a Promoção e Divulgação e, por fim, a Assessoria para os Negócios.

A Capacitação de Empresários, Gestores e Trabalhadores é uma das dimensões do PDF-MA, que serve para tornar competitivas as empresas locais, nos ambientes abrangidos pelo programa. Competitividade pressupõe,

em primeiro lugar, mercado aberto, disputado, preenchido por vários fornecedores. Assim, o que o programa busca é que as empresas locais tenham oportunidade de concorrer, de disputar e que, no caso de condições semelhantes, a elas seja dada preferência.

Dentro desse princípio, é essencial que o fornecedor local esteja capacitado para competir com eficiência, o que só ocorre mediante o treinamento empresarial, a preparação dos dirigentes para os novos tempos, a adoção de modernas técnicas de gerenciamento e, como consequência, a melhoria da própria empresa.

E para tornar possível essa primeira dimensão do PDF-MA, tem-se o treinamento de empresários e gestores. Nesse sentido, o primeiro programa na área de capacitação foi e ainda é voltado para os próprios empresários, aos dirigentes das empresas, a eles são oferecidos cursos de Gestão Empresarial, Custos e Orçamentos e Gestão de Projetos e Obras.

Com essa ação, eles ganham uma nova visão, passam a olhar com cuidado seus custos, o que impacta no seu produto, o que pode permitir ou impedir o fornecimento, e ganha *expertise* no desenvolvimento de orçamentos, essencial para o fornecimento e o controle, pela própria empresa, do que ela está gastando e do que está lucrando com um determinado contrato, com o fornecimento de um determinado serviço.

Nesse caso, como coloca Freitas (2009), o treinamento tem objetivos específicos, tendo como destaque os seguintes:

- Desenvolver senso crítico diante das mudanças;
- Possibilitar a formação de gestores aptos a decidir com base nos conceitos e nas modernas técnicas de gestão;
- Projetar a aplicabilidade conceitual com base nas experiências e vivências dos participantes;
- Possibilitar aos participantes a aprendizagem das novas metodologias organizacionais; e
- Estruturar um sistema de gestão que permita o gerenciamento de modo sistêmico e compartilhado.

A formatação do Curso de Gestão Empresarial é de quatro módulos de 16 horas cada, fechando com a elaboração de um Plano de Negócios para cada empresa. Os módulos referem-se, dentre outros assuntos, ao planejamento estratégico, ao estabelecimento de diretrizes, à gestão de *marketing*, mercado e estratégias, à gestão financeira, ao planejamento e controle e à gestão de pessoas.

O curso é desenvolvido de forma a incluir exercícios, jogos e simulações, que possibilitem aos participantes vivenciar as próprias capacidades e limitações em relação a gestão empresarial nas suas respectivas empresas. O curso propicia uma interação entre os empresários da região em ambiente diferente, conseguindo mais confiança e realizando negócios que não eram viáveis anteriormente, fortalecendo o associativismo.

Feito o primeiro treinamento, os empresários e seus principais gestores participam, então, do segundo curso, que é o de Gestão de Projetos, para isso o PDF-MA considera essencial que, do lado empresarial, haja uma mudança de visão, e os cursos vão nesse sentido, preparando o empresário para uma nova realidade, de exigências, a que, antes, não estavam submetidos. O cumprimento dessas exigências feitas pelos compradores e tomadores de serviço, é que possibilitará ao empresário o fornecimento e, como consequência, o aproveitamento do desenvolvimento local, ampliando os negócios e os levando a um novo patamar. Essa mudança de visão leva ao segundo momento do treinamento, agora destinado não mais aos dirigentes, mas aos empregados.

Realiza-se, então, o treinamento de trabalhadores, despertado para a nova realidade de mercado, que exige novas posturas, o empresário é acordado para a necessidade de preparação da mão-de-obra que utiliza. Por isso, o treinamento de mão-de-obra é também uma das principais estratégias do PDF-MA. Esta partiu da análise da situação, quando foram identificadas as necessidades de fornecimento e a necessidade de mão-de-obra, configurada pela demanda do novo ambiente empresarial, seja na indústria de base, seja em áreas afins, como construção civil, mecânica, eletricidade, dentre outros.

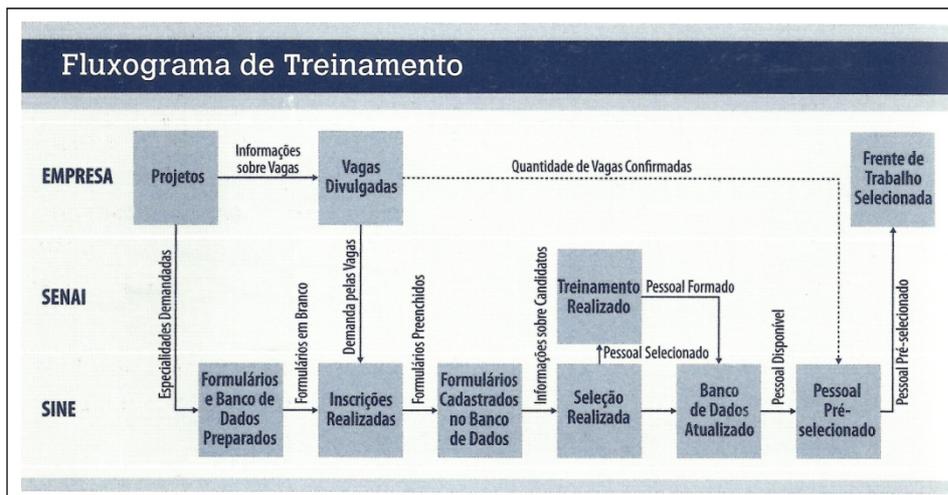
O dimensionamento da demanda é calculado com base em cada projeto, mas leva-se em conta que a melhor fase para programar a participação da mão de obra local é a fase de construção, é nela que existe, em todo grande empreendimento, uma curva típica de alocação de pessoal na obra. Nesse sentido,

a experiência mostra que a utilização de pessoal local traz uma série de benefícios para o investidor, diminui os custos de alojamentos e permite uma integração do projeto com a realidade em que está sendo instalado.

Nesse ponto, o programa de treinamento utilizado, permite qualificar a mão-de-obra disponível, que poderá ser mesclada com outros profissionais vindos de outros projetos, dando-lhes oportunidade e permitindo o crescimento de todas as partes envolvidas.

Pensando nessa perspectiva, apresenta-se na Figura 13 o fluxograma de treinamento idealizado, considerando-se todo o treinamento que pode ser desenvolvido de acordo com o modelo de fluxograma a seguir, que começa no cadastramento dos futuros treinados e chega ao encaminhamento do trabalhador já qualificado às empresas.

Figura 13 – Fluxograma de treinamento



Fonte: Freitas (2009).

Neste treinamento, é importante, também, o estabelecimento de parcerias com entidades como o SENAI, SESI, SEBRAE, IFMA e outras entidades de ensino, bem como a busca e o aproveitamento de recursos do Fundo de Amparo dos Trabalhadores (FAT), que dispõe de linhas de apoio e financiamento ao treinamento de pessoal.

Além da parte prática, desenvolvida por especialistas, os cursos que visam à preparação de mão de obra para o novo ambiente criado a partir da implantação de empresas líderes e do crescimento do fornecimento local devem incluir, em seu conteúdo, noções de cidadania. Devem, também, proporcionar uma revisão

de matemática, português e noções básicas de desenho, pois ao concluir o treinamento, o participante começa como ajudante na função treinada, o que permite que tenha um processo de acompanhamento contínuo e de avaliação da aprendizagem.

O treinamento empresarial e de mão-de-obra, qualificando-os para uma nova realidade, leva a capacitação a um segundo estágio, que é a Certificação das empresas e de seus processos, mostrando ao novo mercado que elas possuem a *expertise* que afirmam ter e que estão preparadas, atendendo às exigências de padronização de procedimentos.

Encerrada a primeira dimensão, deve-se seguir rumo ao entendimento da segunda dimensão da avaliação a Promoção e Divulgação das suas ações. Cabe, antes, explicar que em relação ao PDF-MA não há uma parte mais importante que a outra, já que são integradas e fazem parte de um todo, e é esse todo que funciona. Mas, certamente, um dos pilares do programa é a promoção e a divulgação, que começam com a coleta de informações, montagem do diagnóstico, apuração de competências e, a partir delas, da estruturação de informações, que serão disponibilizadas para todos os sujeitos envolvidos.

Um dos instrumentos usados, até por sua amplitude, é a Internet, com a construção de um sítio em que os dados coletados são disponibilizados, ressalta as competências do setor envolvido no PDF-MA e permite que o setor se mostre. Nesse caso, os sítios são setoriais, englobando o Estado ou a região em que o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores está sendo desenvolvido. De acesso fácil, esses sítios são ótimos multiplicadores de informação, além de serem formadores de opinião.

O site "<http://www.fornecedores.ma.gov.br/>" é utilizado como meio de comunicação entre o PDF-MA e os diferentes sujeitos envolvidos no processo. É também adotado pelas empresas compradoras como fonte de consulta de fornecedores por categoria, especialidade e/ou região. É um instrumento ágil e, dinâmico. Um segundo passo, é a formatação e a produção de informativos, sejam eles gerais, dando uma visão global do setor, sejam específicos, divulgando determinadas ações, competências, projetos. Como no caso dos sítios na internet, o principal objetivo é disseminar informações, mostrando que as empresas e o setor abrangidos pelo PDF-MA têm condições de fornecimento, capacidade técnica, tecnologia, enfim, estão preparadas para o desafio de crescer e melhorar.

Como divulgação e promoção andam sempre unidas, outro instrumento usado pelo PDF-MA são os catálogos. Neles, relacionam-se as empresas, suas competências, principais clientes e principais produtos, de forma que o comprador em potencial tenha à sua disposição as informações mais importantes, as quais podem servir de base para os contatos e o fechamento de negócios.

Nesse mesmo sentido, mas restritas, estão as pastas, que tratam de competências específicas, não gerais, mas que funcionam para o que o setor pode fazer. Um terceiro passo na divulgação do setor envolvido no PDF-MA é a edição de revistas, temáticas ou não, envolvendo aspectos do Programa, seu desenvolvimento, empresas envolvidas, competências adquiridas e não só isso, mas, ainda, fazendo-se o aproveitamento da mídia espontânea, dando repercussão ao que o Programa e seus associados estão realizando.

Cada um desses instrumentos não é estanque, o que significa que podem ser feitas ações ao mesmo tempo, ampliando a abrangência da divulgação, que também faz a promoção do setor, atraindo olhares para ele e permitindo, a partir de disseminação de informações e conhecimento, a realização de novos negócios. O ciclo se fecha com o contato direto entre quem vende e quem compra, por meio de cafés da manhã, que tanto podem ser feitos para todo o setor, como podem ser setorizados, abrangendo algumas empresas com um determinado comprador ou focado em um tipo de fornecimento de tecnologia.

Por fim, a última a ser apresentada é a Assessoria para os Negócios. Com uma visão sistêmica da situação, fruto dos levantamentos feitos para a sua implementação e já oferecendo treinamento a dirigentes, executivos e trabalhadores, o PDF-MA tem uma terceira dimensão, que também pode ser considerada básica e é um dos seus principais fundamentos: acesso aos mercados e viabilização de novos negócios.

Na verdade, olhando o programa de forma holística, não se pode falar verdadeiramente em separação de ações, a não ser no levantamento inicial de dados que tornam possível sua implementação. A partir da decisão de se adotar o programa, com a constituição do Comitê Gestor e da definição de objetivos e estabelecimento de diretrizes, as ações são coordenadas, não acontecendo de forma isolada. Assim, ao mesmo tempo, em que proporciona uma nova visão aos empresários, mediante o treinamento gerencial, o programa atua no sentido de abrir às empresas locais novos mercados, buscando a viabilização de novos negócios.

Dentre as ações do programa, cumprindo os objetivos traçados e obedecendo às diretrizes estabelecidas, uma das atividades é a visita a feiras, preparação de catálogo de divulgação e implantação de um sítio na Internet. No primeiro caso, o empresário tem a oportunidade de ver o que está acontecendo no seu setor, que inovações existem, que produtos estão sendo lançados, que serviços são demandados e, a partir deles, planejar as ações que sua empresa vai desenvolver. As visitas servem, também, para estabelecer novos contatos, criar relacionamentos e abrir novas oportunidades, surgindo perspectivas de novos fornecimentos, portanto, elas atualizam a visão empresarial sobre os setores onde atuam.

Como isso é feito? Pode-se dizer que esse acesso ocorre em três fases, como demonstrado na Figura 14.

Figura 14 – Negócios e suas fases



Fonte: Freitas (2009).

Dessa forma, torna-se necessário, que o fornecedor participe do programa, conheça o caminho que ele precisa percorrer. Pois, com uma visão clara do processo, o fornecedor, ou seja, a empresa local que busca inserir-se nesse novo mercado pode cumprir cada uma das fases, preenchendo os seus requisitos.

Por fim, para compreender melhor o processo, deve-se entender que o programa tem três fases, que devem ser cumpridas, são elas: Prospecção, Proposta e Negociação e se as duas primeiras fases forem cumpridas com sucesso, chega-se, então, à terceira, que é a do Contrato de Fornecimento.

Percebe-se, então, que o PDF-MA fornece, por meio de suas atividades, o ferramental necessário para que as empresas cumpram essas fases e a elas são oferecidas por meio das várias atividades das quais as

empresas participam. São visitas técnicas às empresas compradoras e tomadoras de serviço, fazendo-se a aproximação entre os dois lados e permitindo-se que eles se conheçam, saibam o que podem encontrar no mercado local e o que os compradores demandam.

É a busca do relacionamento direto, do estabelecimento de contatos que abram as portas para os negócios entre o empreendimento em implantação e os fornecedores locais. Outra atividade desenvolvida na busca de realização de negócios são as palestras e seminários, com a discussão centrada em produtos específicos ou em situações mais genéricas, que abrangem todo o mercado. Essas atividades envolvem consultores, clientes e profissionais especializados, por isso, são feitos também encontros e rodadas de negócios envolvendo os clientes, que informam suas demandas, e os fornecedores, que apresentam suas competências.

O Encontro de Negócios é realizado de maneira informal e direta, servindo de uma abertura de porta para futuras negociações. A Rodada de Negócios é organizada com antecedência, possibilitando que os compradores apresentem suas demandas, e os fornecedores, suas competências. As informações são cruzadas, e as reuniões, agendadas com antecedência, com horários e prazos estabelecidos.

Dado esses passos, o programa estabelece, ainda, um cronograma de visita às empresas que são referência em seus setores. Por exemplo: uma visita a um fabricante de determinado equipamento, demandado pelo mercado e em que haja a possibilidade de participação local. Essas visitas têm também o objetivo de mostrar como são os processos das empresas e de despertar, no fornecedor local, a consciência de que ele tem de aperfeiçoar seus padrões para se tornar competitivo.

Deve-se, destacar também, as viagens técnicas a outras regiões, feiras e congressos. Essas viagens têm por finalidade permitir aos empresários adquirir conhecimentos e também ter uma interação entre eles em um ambiente diferente do “dia a dia”, por isso, essas viagens facilitam as negociações, as parcerias e a formação de consórcios.

Após esmiuçar as dimensões de avaliação do programa, deve-se informar que o próprio programa tem uma metodologia para acompanhar suas ações e esse acompanhamento é desenvolvido por meio de um painel de bordo, no qual são

colocadas e quantificadas as metas anuais, que serão acompanhadas por meio das reuniões bimensais do seu comitê diretivo, por meio das colunas previsto x realizado.

Esse procedimento serve para manter o foco no cumprimento das metas e possibilitar a realização de um plano de ação de contingência, quando, por ocasião da avaliação, estiverem abaixo daquilo que foi planejado, caso não haja uma justificativa convincente quanto à posição ou desempenho em relação ao que foi planejado.

3.1.2 O detalhamento do subprograma (PROCEM)

Depois de explicar sobre as fases de implementação do PDF-MA, como desdobramento da metodologia de implementação do programa, deve-se dar sequência e detalhar o subprograma denominado “PROCEM”. Neste subitem, trata-se sobre a sistemática, a evolução e os resultados desse subprograma, buscando finalizar a primeira parte do capítulo, que dá embasamento para as próximas abordagens.

Assim, para entender o PROCEM, deve-se antes compreender a grande aceleração nas mudanças gerenciais. As estratégias competitivas têm sido catalisadores da tomada de decisão, não importa o tamanho da organização, a busca tem sido por fazer mais, melhor e a um menor custo. Dessa forma, as parcerias entre organizações do primeiro, segundo e terceiro setor figuram como um viés por meio do qual se pratica a relação ganha-ganha.

O Programa de Certificação de Empresas (PROCEM) como o próprio nome diz, é um programa de certificação cujo foco está em fortalecer as empresas fornecedoras e permitir um alinhamento de interesses e resultados em toda a cadeia. Com uma abordagem fundamentada em resultados obtidos a partir de 2003, qualifica-se a experiência como transferência de tecnologia em seu mais amplo sentido, pois de acordo com Sáenz e Capote (2002, p.111),

Tecnologia é o conjunto de conhecimentos científicos e empíricos, de habilidades, experiências e organização, requeridos para produzir, distribuir, comercializar e utilizar bens e serviços. Inclui tanto conhecimentos teóricos como práticos, meios físicos, *know how*, métodos e procedimentos produtivos, gerenciais e organizacionais, entre outros.

Se o objetivo é alcançar fins práticos e difundir o conhecimento, esse é um programa que segundo os formulares “estaria avançando” em suas pretensões de fortalecer as empresas de menor porte, para que consigam maior competitividade. No entanto, a dinâmica do ambiente externo e a do ambiente interno apontam para novas perspectivas quanto à composição do programa, seja do ponto de vista gerencial, seja do ponto de vista do cenário local.

Sobre o cenário local, é importante ressaltar algumas características do Maranhão. Nele se desenvolve o PROCEM, segundo o Plano Estratégico Industrial do Maranhão (MACROPLAN, 2002, p.29):

O Maranhão tem, atualmente, um PIB estimado (dados de 2002) em torno de US\$ 6 bilhões, correspondente a cerca de 1% da economia brasileira, e um PIB per capita de pouco mais de US\$ 1.000,00, equivalente a menos de um terço da média nacional. De qualquer forma, essa participação relativa na economia brasileira tem crescido, como resultado da modernização da economia e da implementação de grandes projetos, embora com limitada irradiação econômica. Durante as três últimas décadas, a economia maranhense apresentou uma trajetória persistente de crescimento, que se acelera a partir de 1980, ampliando a sua participação relativa no PIB do Nordeste. Com efeito, entre 1970 e 1998 a economia maranhense cresceu quase oito vezes, elevando, também, a participação na economia nordestina, de 6,3%, em 1970, para cerca de 9,5%, em 1998, tornando-se, atualmente, a quarta economia da região, abaixo apenas da Bahia, Pernambuco e do Ceará.

Assim, é fácil perceber que esse é um Estado que ainda tem muito para crescer, com boas perspectivas no que concerne às tendências, mas que somente se confirmarão, se algo for feito no momento atual. Tendo apenas duas grandes indústrias no que poderia ser chamado de parque industrial, ALUMAR e Vale, até 2002 persistia uma lacuna entre as demandas dessas empresas e o que as empresas locais, possíveis fornecedores, ofereciam. Esse foi, talvez, o grande motivo para que, em uma união de esforços, fosse criado um meio, uma estratégia que permitisse que as empresas fornecedoras locais buscassem adequar-se às necessidades do mercado e, assim, diminuir os novos “entrantes” ou os concorrentes que aportavam em território maranhense, beneficiavam-se e levavam consigo as riquezas geradas, já que, em sua maioria, os resultados não representavam retorno de investimento no próprio Estado.

Estava, então, desenhado um cenário que merecia discussão: em uma época em que a Responsabilidade Social faz parte do compromisso das empresas mundiais, não bastava apenas estar produzindo no Maranhão, era preciso que as grandes empresas compradoras ampliassem o olhar para as

necessidades locais e, juntas, buscassem tornar a relação de compra/fornecimento uma relação de troca de interesses e de busca de crescimento com sustentabilidade e compromisso social.

No ambiente interno das organizações fornecedoras, essa não seria uma via de mão única, elas também precisariam mudar e deveriam estar dispostas a isso. O primeiro desafio seria a criação de uma gestão profissional, que permitisse que os passos em busca da adequação às necessidades do cliente fossem desenvolvidos de modo sistêmico, estruturado, conforme preceitua Carvalho e Ferreira (2001, p.83):

Aprender a perceber, a fazer leitura das variáveis ambientais, sintetizar as relações organizacionais, estruturar planos de ações, comunicar intenções que provoquem a adesão de pessoas e introduzir mudanças no processo são elementos fundamentais da sobrevivência organizacional.

Para Freitas (2009), esses foram os elementos que deram sustentação à criação do PROCEM e permitiram o aparecimento deste subprograma. Esse é o Programa que se apresenta, com maior destaque, dando especial ênfase a itens tais como: metodologia, alguns resultados alcançados e futuras ações.

Nas relações comerciais, existem, no mínimo, dois agentes interessados: o cliente e o fornecedor, ambos esperando benefícios mútuos. De acordo com a ISO 9000:2000: “O relacionamento produtivo com seus fornecedores proporcionará à empresa a possibilidade de agregar, cada vez mais, valor ao seu trabalho e ao seu produto” (MARANHÃO, 2001, p. 34).

Maranhão (2001) traz, ainda, a concepção do que seria a situação contratual nessa relação estabelecida entre cliente e fornecedor. Para ele, a situação do cliente, no final da cadeia de fornecimento, somente é possível quando os passos anteriores, isto é, as atividades do ambiente da organização (fornecedora) forem construtivas, cabendo ao fornecedor demonstrar para o cliente que possui regras de boa gestão, que assegura previsibilidade e transparência, comprovadas pela conformidade dos seus produtos ou serviços com as especificações estabelecidas pelo cliente.

No entanto, a teoria é muito clara, ao ressaltar que mudar uma cultura gerencial é difícil, mudar uma cultura empresarial reinante em um Estado é

algo ainda mais crítico, embora com parcerias o PDF-MA pode obter êxito. Nesse quesito, o programa vai bem, pois nasce de uma parceria entre o Governo Estadual, Associação Comercial do Maranhão (ACM), ALUMAR, Vale, Federação das Indústrias do Estado do Maranhão (FIEMA), SEBRAE e diferentes entidades de classe. A exemplo do seu antecessor, no Espírito Santo, ele nasceu com o objetivo de capacitar, promover e apoiar os fornecedores locais nas negociações com as grandes empresas instaladas no Maranhão. Em mais uma demonstração do comprometimento com o desenvolvimento local, o PDF propôs, no ano de 2002, a realização do Programa de Certificação de Empresas (PROCEM).

Diante do sucesso do primeiro programa, teve início no ano de 2003, o PROCEM II, seguindo a mesma metodologia adotada no primeiro momento do programa e acrescentando algumas melhorias. Até 2003, o programa contava com os seguintes parceiros: ALUMAR, Vale, SENAI, SEBRAE e Governo do Estado do Maranhão, por meio da então Gerência de Indústria, Comércio e Turismo (SINC), atualmente conhecida como Secretaria de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (SEDINC).

Já no ano de 2004, foi lançado o PROCEM III, desta vez, tendo como parceiros, além dos anteriormente citados, a ELETRONORTE e a TRANSPETRO. A entrada dessas duas grandes empresas foi uma clara demonstração de que o Programa ganhara respaldo no cenário comercial local, mais ainda, que estava trazendo resultados favoráveis para as partes envolvidas.

Em 2005, houve o lançamento do PROCEM IV, com previsão de término em 2006. Já em 2007, o programa emplacou a quinta turma de empresários, que, a exemplo dos demais, buscam uma maior profissionalização das suas empresas.

Tem sido assim, ano após ano, é lançada uma versão do programa, sempre partindo dos ganhos e oportunidades de melhorias anteriores e buscando a excelência no processo de capacitação e certificação das empresas que participam de cada versão. O PROCEM tem conseguido criar uma espécie de “comunidade”, onde o dialeto tem sido o da busca de melhoria contínua.

Se, antes, qualidade era apenas teoria, e alguns elementos como política, missão e valores eram apenas frases bonitas fixadas nos quadros e murais da organização, hoje, as empresas que foram capacitadas e conseguiram

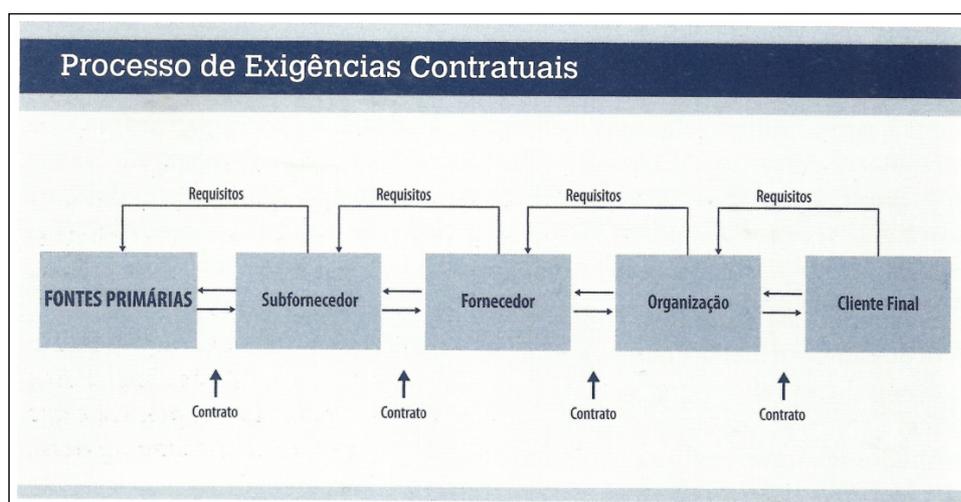
se certificar vão além e já servem de *benchmarking*: praticam os conceitos de Qualidade e Produtividade, Responsabilidade Social, Gestão Contábil, Tributária e Trabalhista e Segurança, Saúde do Trabalhador e Meio Ambiente, com a maestria de grandes corporações.

Estabelecendo um sistema planejado e organizado, o PROCEM permitiu a disciplina no processo de fornecimento, minimizando custos e aumentando a confiança dos compradores que passaram a ter empresas certificadas nos aspectos de qualidade, tributos, impostos, segurança e qualidade de vida no trabalho.

Com as informações vistas, torna-se essencial partir-se para explicar a Formatação do PROCEM, entendendo o seu funcionamento e verificando seus resultados, para que se possa ter uma completa compreensão dessa importante estratégia do PDF-MA.

No ambiente hipercompetitivo da atualidade e com regras que excluem facilmente os menos qualificados, um cliente certificado termina por gerar um efeito em cascata nos demais componentes da cadeia. Essa é uma grande tendência em todo o mundo, o cliente exige certificação do seu fornecedor, que, por sua vez, exige certificação do seu fornecedor de matéria-prima, que, por sua vez, exige certificação de seu fornecedor crítico do processo, e assim sucessivamente. Essa cadeia é apresentada conforme a Figura 15.

Figura 15 – Processo de Exigências Contratuais (requisitos) em cascata



Fonte: Freitas (2009).

A composição do PROCEM disciplina, de modo claro, essa relação, já a partir dos objetivos traçados em sua estrutura descritiva: estabelecer e implementar, de um modo integrado, o desenvolvimento e a qualificação de fornecedores das grandes empresas instaladas no Estado do Maranhão, a partir da definição de requisitos que caracterizem um fornecedor qualificado.

Essa passa a ser a premissa do programa e os objetivos que definem a transferência de tecnologia na cadeia de fornecimento abrangem: integrar a ação de desenvolvimento de fornecedores que as grandes empresas instaladas no Estado vêm realizando; definir requisitos mínimos para a qualificação de fornecedores, a partir da troca de experiências das grandes empresas, tendo como destaque:

- Promover a melhoria e desenvolvimento das empresas fornecedoras instaladas no Estado, garantindo fornecimento de produtos e serviços com qualidade e a preços competitivos, favorecendo o relacionamento entre fornecedores e compradores;
- E possibilitar, a partir de um banco de dados, o intercâmbio de informações entre as grandes empresas a respeito de fornecedores, o conhecimento da capacidade legal (requisitos contábeis, tributários e trabalhistas), além da competência para fornecimento.

O Programa prevê uma série de benefícios, seja para as empresas compradoras, seja para as fornecedoras. No entanto, após a conclusão das três primeiras versões, fica perceptível que o PROCEM funciona para o meio empresarial como um sistema de inovação. Nesse ponto, Neto (2003, p. 145) salienta:

A noção de um sistema de inovação compreende a organização de um conjunto de agentes ou arranjos institucionais que se comunicam e desempenham distintos papéis, com a finalidade de introduzir, desenvolver ou difundir inovações.

Em sua composição atual, constam quatro módulos, o que permite uma amplitude de controle sobre todas as áreas críticas da organização, são eles:

- Qualidade e Produtividade - Módulo que trata dos conceitos, implementação de sistemas da qualidade, auditorias internas e externas e demais elementos que permitem uma padronização baseada em requisitos;

- Segurança, Saúde e Meio Ambiente - Módulo que trabalha a conscientização e a importância das práticas de proteção de segurança do trabalhador, bem como a necessidade da manutenção da sustentabilidade ambiental, por meio da prevenção e do respeito ao meio ambiente;
- Gestão Contábil, Tributária e Trabalhista - Módulo que representa o grande diferencial do Programa, tendo em vista que controles financeiros e práticas tributárias não têm sido os grandes aliados dos empresários dos pequenos negócios. Poucos têm afinidade ou mesmo conhecimento desse tema, de modo a utilizá-lo na tomada de decisão;
- Responsabilidade Social - Neste módulo, os participantes têm oportunidade de tratar o tema responsabilidade social de forma simples e adequada à realidade de cada organização. Embora esse seja um assunto relativamente novo no ambiente empresarial brasileiro, percebe-se uma nítida tendência em fazer dele um balizador das relações de mercado.

Desse modo, o Programa aborda as grandes questões, os principais temas que rodeiam o universo da organização. É importante ainda destacar que o PROCEM é desenvolvido em fases que são explicadas a seguir.

A primeira fase compreende a promoção, divulgação e apresentação do programa à sociedade empresarial, bem como assinatura de convênio e definição das empresas fornecedoras indicadas pelas empresas compradoras.

Na segunda fase, acontece o seminário de integração, momento em que as empresas que irão participar do programa irão estabelecer o contato inicial (a pesquisa de campo), que tem como finalidade realizar um diagnóstico de todas as empresas e, por fim, a tabulação e apresentação dos resultados.

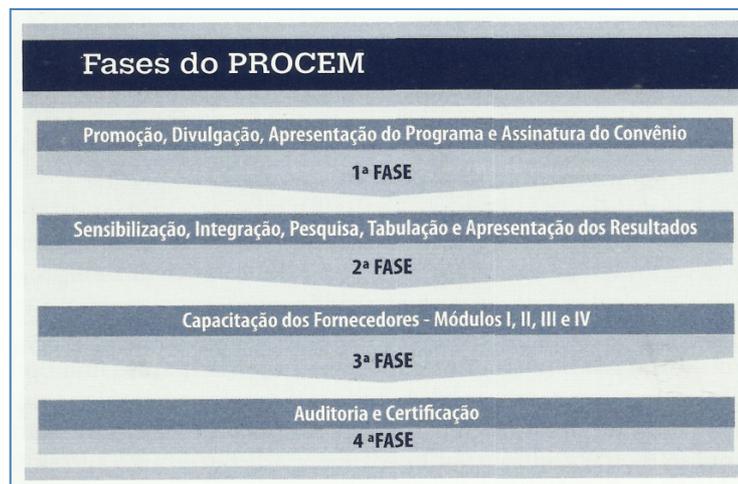
Já na terceira fase, são realizadas as capacitações nos quatro módulos anteriormente citados. Após cada capacitação, são realizadas as monitorias, que compreendem o momento em que as empresas participantes recebem a visita do consultor específico do módulo para orientar no processo de implementação dos assuntos abordados durante a capacitação. O grande cuidado nessa fase é estabelecer um padrão, sem que haja o engessamento das atividades fins e meios da organização. Segundo Campos (2000, p.31), “jamais se estabelece

um padrão sem que haja um objetivo definido (qualidade, custo, moral e segurança)”. Tem-se buscado observar essa lógica, quando da formatação do padrão ideal para cada organização.

Na quarta fase, são realizadas as atividades de verificação/controle, por meio das visitas de nivelamento (que seriam uma espécie de pré-auditoria) e das auditorias finais, realizadas por especialistas em cada área, momento em que são rastreadas evidências do atendimento aos requisitos especificados, se comprovado esse atendimento, será emitido o Certificado de “Fornecedor Qualificado” e cada Certificado tem a validade de um ano. Assim, a cada ano, as empresas já certificadas passam por uma nova auditoria, que tem como finalidade verificar se a empresa evoluiu nas práticas já implementadas e se está atuando com ‘melhoria contínua’ na sua gestão.

No Quadro 3 estão ilustradas as quatro fases do PROCEM.

Quadro 3 – Fases do PROCEM



Fonte: Freitas (2009).

Percebe-se, que de cada empresa participante, é esperada uma evolução, a adequação contínua ao mercado, o desenvolvimento de práticas inovadoras de gestão, por isso, todos esses elementos contam pontos no sistema de avaliação. Sendo que o sucesso da implantação do PROCEM e a garantia do alcance dos resultados estão sustentados em um ambiente gerencial disposto de forma descentralizada, com responsabilidades bem definidas e autonomias decisórias devidamente estabelecidas, conforme o que se segue:

- **Coordenação Geral e Coordenação Técnica** - cargos atualmente ocupados pelo IEL e consultores especializados, tem como responsabilidades: promover a realização dos trabalhos técnicos; emitir relatórios periódicos de acompanhamento; convocar e participar das reuniões com periodicidade previamente estabelecida; arrecadar recursos; e efetuar pagamentos;
- **Comissão de Acompanhamento** - composta por representantes das empresas compradoras e entidades envolvidas, a Comissão de Acompanhamento responde pelo caráter estratégico do Programa, haja vista o fato de que é durante as reuniões da Comissão que são estabelecidas as diretrizes do Programa, realizadas as análises dos resultados e são desenvolvidos planos e estratégias que permitirão a continuidade das ações;
- **Empresas Fornecedoras** - também caracterizadas como receptoras da tecnologia que é repassada por meio dos treinamentos; os conhecimentos dessa tecnologia são validados quanto à eficácia da implementação por meio das auditorias que são desenvolvidas em intervalos planejados;
- **Consultoria Especializada** - além de todos os componentes anteriormente citados, o PROCEM é assessorado pela DVF Consultoria, pelo consultor Durval Vieira de Freitas, responsável pelo desenho e idealizador do PDF/PROCEM;
- **Sistema de Pontuação e Classificação** - Cada módulo possui um sistema próprio de pontuação, acompanhado de pesos por requisito. A adoção desse formato permite deixar claro tanto para as empresas participántes, quanto para facilitadores e auditores qual o caminho a ser seguido em cada etapa; da capacitação à auditoria final.

Os requisitos são divididos em gerenciais e mandatórios, aqueles que existem por força de Lei, de origem municipal, estadual ou federal. O não cumprimento de requisitos gerenciais não representa impedimento para a certificação. No entanto, a empresa que não cumprir qualquer requisito de auditoria obrigatório por lei que lhe seja aplicável não poderá ser certificada. Portanto, o não

cumprimento de qualquer um desses requisitos mandatórios (todos aqueles por força de leis) será impeditivo para a Certificação.

A pontuação de cada item a ser avaliado no processo de auditoria obedecerá ao Grau de Atendimento, conforme Quadro 3 a seguir.

Quadro 3 – Pontuação dos itens

Grau de Atendimento	Comentários
X	Não atende a requisito mandatório (exigência legal)
0	Não atende ao requisito (desconhece totalmente)
1	Atende parcialmente (conhece parcialmente e não aplica)
2	Atende ao requisito, mas faltam algumas evidências (conhece e aplica precariamente)
3	Atende ao requisito e há evidências para comprovação (conhece e aplica adequadamente)
4	Atende plenamente ao requisito e há evidências de práticas pró-ativas, inovadoras e refinadas

Fonte: Freitas (2009).

Dado a pontuação, é lógico explicar como fica a classificação que em função da diversidade de estrutura e organização das empresas, a classificação final da certificação obedece ao percentual mínimo estabelecido pela Comissão de Acompanhamento. Entretanto, é imperativo que a pontuação em cada um dos módulos atenda ao mínimo exigido, conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Percentual mínimo de atendimento por módulo

Módulos	Pontuação Mínima	Peso	Pontuação Final
Qualidade e Produtividade	65	30	70,50 Cálculo feito com base na Média Ponderada)
Segurança, Saúde e Meio Ambiente	70	30	
Contábil, Tributária e Trabalhista	80	30	
Responsabilidade Social	60	10	

Fonte: Freitas (2009).

Tem-se, assim, o percentual mínimo de atendimento por módulo, pactuado no Termo de Referência PROCEM 2006. Esse percentual de 70,50 resultou das médias alcançadas pelas empresas nas versões I e II do Programa. Ainda é flexibilizado àquelas empresas que não tenham cumprido o processo de implementação dos módulos até o período da auditoria, que solicitem uma nova auditoria, em outro momento posterior, que não deverá ultrapassar um prazo de seis meses.

Explicada a pontuação e a classificação, chega-se aos resultados alcançados no PROCEM, que até o período analisado se encontra na sexta versão. Participaram até o ano de 2007 de todo o processo, 87 empresas locais, assim distribuídas:

- PROCEM I = 15 empresas; PROCEM II = 17 empresas; PROCEM III = 19 empresas; PROCEM IV = 19 empresas; PROCEM V = 17 empresas;
- Em desenvolvimento: PROCEM VI = 20 empresas - com previsão de certificação para o ano de 2009.

Do total de empresas participantes do PROCEM I, II, III, IV e V, 69% foram certificadas e as demais não conseguiram alcançar a pontuação mínima exigida para a certificação. Atualmente, existe um total de 26 empresas com os certificados atualizados e as demais estão em processo de atualização, em uma demonstração de que prevalece a máxima de que mais difícil que certificar, é manter-se atualizado.

No entanto, a relevância dos resultados alcançados não está apenas no número de empresas certificadas, pois, conforme Freitas (2009), houve também um aumento nas compras locais, saltando de meros 12,3% ao ano em produtos e serviços para algo em torno de 46,74% no PDF-MA até 2007.

O aspecto relevante dos resultados alcançados é que o Programa tem contribuído para que as empresas participantes, sejam elas compradoras ou fornecedoras, busquem, em conjunto, alternativas viáveis para o dito “Desenvolvimento Sustentável”. O fortalecimento contínuo das empresas locais e, acima de tudo, a interiorização de uma nova cultura empresarial, a exemplo dos consórcios que têm se formado, demonstrando um grau de maturidade e o reconhecimento de que a cooperação é um caminho viável para o exercício da competição.

O PROCEM, até o momento, tem se apresentado como uma alternativa viável para que, a partir das tecnologias adotadas pelas grandes empresas, as pequenas e médias possam inovar em suas práticas gerenciais. Se, antes, era inviável para um empreendimento de menor porte uma certificação por organismos indicados para tal fim, a criação de um Programa local que validasse os requisitos de fornecimento permitiu o acesso dessas empresas a um certificado e, mais que isso, a conscientização das mesmas quanto à necessidade de manter seu sistema produtivo adequado aos requisitos do cliente, esteja ele no próprio Estado ou fora dele.

3.1.3 A evolução do PDF-MA (Quadro de Indicadores)

Depois de todas as explicações sobre a metodologia de realização e as dimensões avaliativas, não haveria como deixar de fora a evolução do PDF-MA. Esse subitem torna-se, então, o ápice desta investigação, porque nesse derradeiro momento, será verificado em números, as teorias expostas. Com isso, serão vistos os indicadores das três principais dimensões do programa, além de se avaliar um quadro referente às compras efetuadas pelas grandes empresas.

Neste caso, precisa-se lembrar alguns elementos expostos, e, com essa finalidade inicia-se pelo entendimento de que foi a partir dessa visão, do potencial maranhense e do cenário que se desenhava, que se institucionalizou o ambiente propício para a implementação do PDF no Estado. Esse programa surgiu da preocupação com o desenvolvimento das empresas instaladas no Estado que tinham baixa participação nas obras de investimentos e aquisições de rotina das grandes empresas compradoras.

No ano de 1999, o Governo Maranhense procurou a companhia que se chamava até então Vale do Rio Doce para tentar alterar a situação problema que o Estado se encontrava. A Companhia Vale do Rio Doce sugeriu, então, implantar um Programa similar ao já utilizado nos Estados do Espírito Santo e Minas Gerais, cuja metodologia foi desenvolvida pelo consultor de empresas Durval Vieira de Freitas, objetivando, principalmente, o desenvolvimento tecnológico e a geração de emprego e renda, mediante a realização e o aumento dos negócios.

Naquele ano inicial, foi realizado um diagnóstico com o levantamento da capacitação local, os investimentos previstos e as principais carências dos fornecedores nos aspectos gerenciais e técnico. Para isso, diversas reuniões com grandes empresas, fornecedores, entidades de classe e instituições de ensino foram realizadas, gerando, assim, um panorama da situação.

Finalizada a fase inicial, foi elaborado um Plano de Ação, contemplando a edição de um catálogo em que se relacionaram os fornecedores cadastrados, a realização de *workshops*, seminários, viagens técnicas, cursos de capacitação, ciclo de palestras e o lançamento do Programa, evento que ocorreu em 18 de outubro de 1999, com a adesão de setenta e oito empresas dos setores de Fabricação e Montagem Industrial, Construção Civil, Engenharia de Projetos, Serviços e Indústrias em Geral e Comércio, abrangendo os municípios de Açailândia, Imperatriz e Santa

Inês, além da capital São Luís.

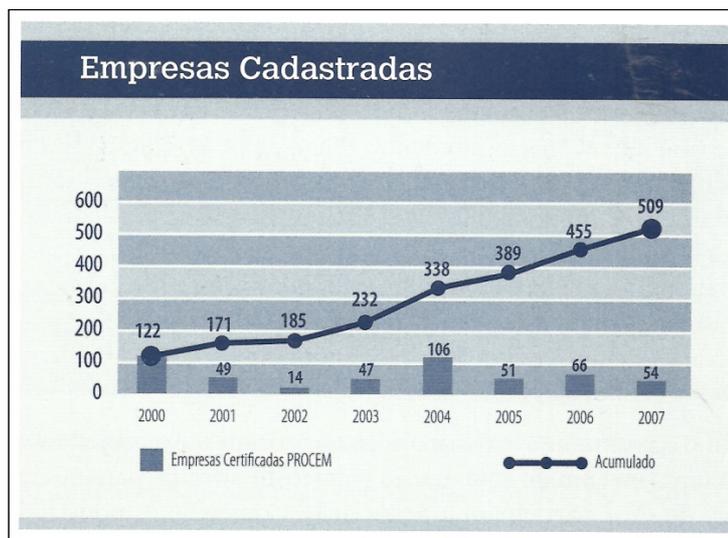
Entendendo o governo, que as ações isoladas não alcançam os objetivos desejados, articulou e firmou um convênio de cooperação técnico-financeira para operacionalizar o Programa, do qual participam a Associação Comercial e Industrial de Imperatriz, Associação Comercial do Maranhão, ALUMAR, Vale, Federação das Indústrias do Estado do Maranhão, SABRAE, SINC, Sindicato da Construção Pesada (SINCOPEM), Sindicato da Construção Civil (SIDUSCON) e Sindicato da Indústria Metalmeccânica (SINDIMETAL).

Com o mercado cada vez mais competitivo e exigente, o empresariado local percebeu a necessidade de investir em tecnologia para o aperfeiçoamento do processo produtivo, treinamento de pessoas e capacitação para melhoria da gestão. Nesse contexto, o PDF-MA foi de grande importância para o desenvolvimento dos fornecedores, mediante a realização de uma série de ações de capacitação e de eventos que propiciaram a divulgação e a promoção dos fornecedores locais, sendo que a competência local passou a ser reconhecida pelas grandes empresas. Muitos produtos, antes comprados em outros Estados, passaram a ser adquiridos no mercado local, o que contribuiu sobremaneira, para o fortalecimento das empresas maranhenses.

No ano de 2002, uma iniciativa do PDF-MA foi determinante para o desenvolvimento e o crescimento das empresas: a implantação do Programa de Certificação de Empresas (PROCEM), que, além da ALUMAR e Vale, passou a contar com o apoio da ELETRONORTE e da TRANSPETRO. Atuando nas áreas de qualidade e produtividade, saúde, segurança e meio ambiente, tributos e impostos e responsabilidade social, o PROCEM passou a ser um diferencial competitivo. Sessenta e três empresas já participaram do processo, com isso, não só se fortaleceram como aumentaram a sua participação no mercado.

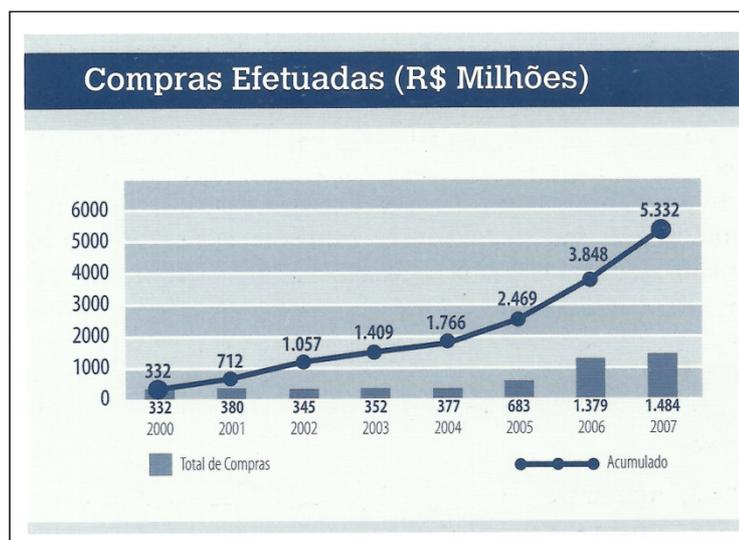
As Figuras 16 e 17, apresentadas a seguir mostram a evolução do Programa no que refere ao número de empresas e a participação local no fornecimento de bens e serviços para a ALUMAR e para a Vale.

Figura 16 – Empresas cadastradas



Fonte: Freitas (2009).

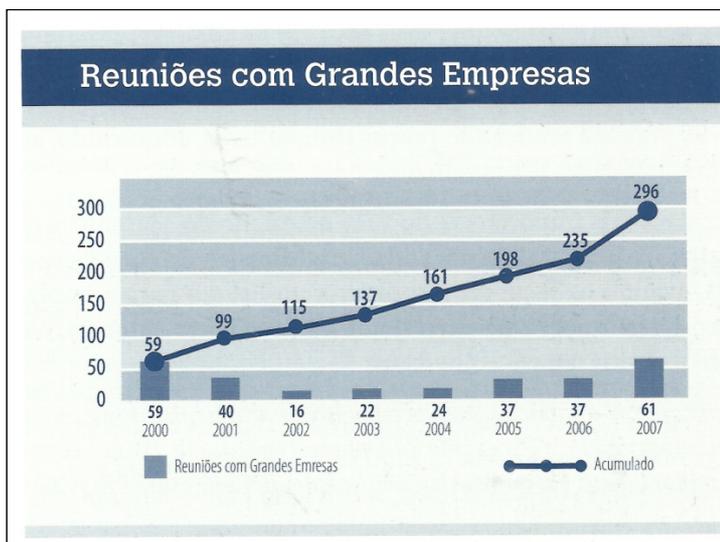
Figura 17 – Compra efetuadas (R\$ milhões)



Fonte: Freitas (2009).

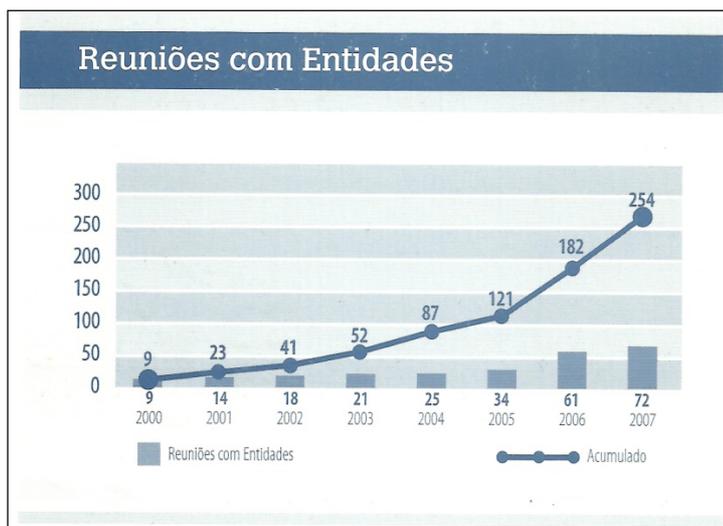
Outros números mostram o crescimento do PDF-MA nesses anos de trabalho: mais de trezentos fornecedores já foram visitados; foram realizadas duzentas e cinquenta e quatro reuniões com entidades e duzentas e noventa e seis reuniões com grandes empresas o que demonstra o bom relacionamento do Programa. Esses dados estão compilados nas Figuras 18 e 19.

Figura 18 – Reuniões com grandes empresas



Fonte: Freitas (2009).

Figura 19 – Reuniões com entidades



Fonte: Freitas (2009).

Uma ação que ainda preocupa muito o Programa é a qualificação profissional. Apesar de haver contribuído para o treinamento de dois mil e quatrocentos trabalhadores, esforço que contou com o apoio da Vale, ALUMAR e do SENAI, o PDF-MA tem buscado parceiros para atuar nessa área.

Segundo Freitas (2009), o PDF-MA pode contribuir para uma mudança da cultura empresarial do Maranhão, o que no seu entender é possível se observar empresários atuando com foco no seu ramo de atividade, preocupados com a melhoria da qualidade de seus produtos e serviços, respeitando os prazos e

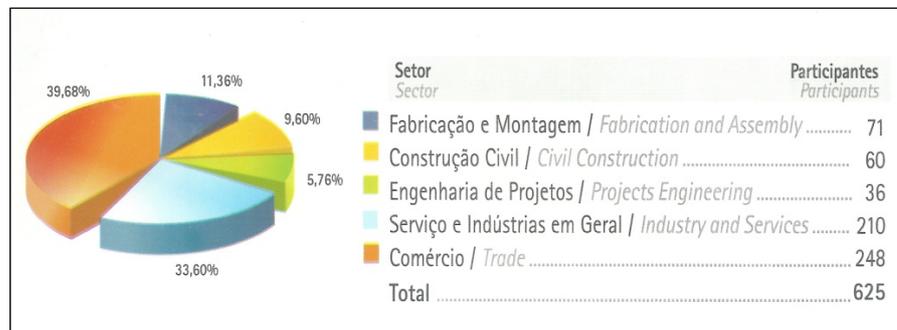
praticando preços competitivos, adquirindo, assim, cada vez mais, a credibilidade de seus clientes.

Ainda conforme salienta Freitas (2009), como conformação da importância do PDF no Estado do Maranhão, deve-se registrar a avaliação do professor Paulo Haddad, ex-ministro do Planejamento, quando, em 2003, avaliou os recursos disponíveis no Estado para implantação de um complexo siderúrgico, uma parceria da Vale com os chineses, não concretizada devido a outros fatores comerciais:

Para aprimorar a capacitação das empresas maranhenses, uma iniciativa foi de vital importância: o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores (PDF) e, no âmbito dele, o Programa de Certificação de Empresas (PROCEM) (HADDAD apud FREITAS, 2009, p. 100).

Para confirmar essa afirmação, deve-se estabelecer uma comparação entre dois períodos de análise, o ano de 1999 e o ano de 2009. Estas datas foram escolhidas por existirem dados disponíveis e essa comparação refere-se à participação em termos percentuais dos diversos setores em que as empresas participantes se encontram. Dentre as empresas participantes no início do programa, em 1999, aproximadamente 16% atuavam em “Fabricação e Montagem”, 15% em “Construção Civil”, 11% em “Engenharia e Automação”, 31% em “Serviços Gerais e 27% em “Comércio”, além disso, cerca de 83% das empresas participantes localizam-se em São Luís. Em dados mais recentes divulgados pelo Governo do Estado em agosto de 2009, demonstra-se uma alteração desses percentuais, conforme já esperado, por ser uma política pública dinâmica. Esses dados estão expostos no Gráfico 1, a seguir.

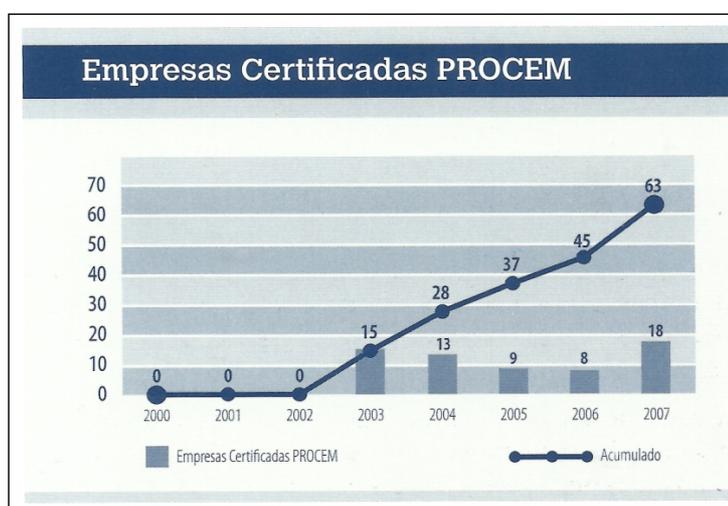
Gráfico 1 – Investimentos das empresas



Fonte: Encarte de divulgação do PDF pelo Governo do Estado do Maranhão (2009)

Outra informação a ser destacada refere-se ao PROCEM, como foi observado, este é um Programa de Certificação de Empresas, que abrange questões de qualidade (Norma ISO 9001:2000), segurança do trabalho, meio ambiente, responsabilidade social, tributos e impostos, portanto, se configura um importante fator da política pública em tela na busca por desenvolvimento sustentável, pois é através desse programa que se materializa os três pilares da teoria exposta anteriormente. Por isso, torna-se imprescindível visualizar como tem evoluído o PROCEM, o que pode ser observado na Figura 20.

Figura 20 – Empresas certificadas PROCEM



Fonte: Freitas (2009).

A partir dessa figura, é possível perceber que, embora exista variação de ano a ano desde sua criação, no acumulado até o ano de 2007, o programa vem evoluindo de forma positiva, progressivamente, o que demonstra não só a receptividade do empresariado, como o contínuo apoio do PDF-MA na busca do desenvolvimento desta importante ação do Programa.

Além de todos os dados citados anteriormente, outro acontecimento que tem chamado a atenção é o advento da formação de consórcios, pois tem sido visível o aumento da capacidade competitiva das empresas locais e a perspicácia em reconhecer que a cooperação é um caminho natural para o fortalecimento da competição.

Segundo Freitas (2009), a partir de 2005, já foram criados dois consórcios em uma experiência pioneira de empresa como WO, Edeconsil, EP Engenharia, Montisol, Vetor, Lider, Promom e Cobraço, que viram na união de tecnologias e

know-how, a oportunidade de competir com gigantes do setor. As duas experiências têm sido exitosas, e os resultados têm apontado para uma maior visibilidade do *expertise* dessas empresas.

Também tem sido relevante a participação dos fornecedores locais na conquista de novos mercados, a quebra de fronteira já é uma realidade, pois empresas como Atlântica, WO, Elétrica Visão, EP Engenharia, Lavatec, CSA e Vetor Engenharia são exemplos de negócios que já ampliaram suas atuações no Norte e no Nordeste do País e que já começam a fazer história também no Sul e no Sudeste.

Por isso, pode-se concluir que de uma forma geral, o PDF-MA tem evoluído de maneira positiva, com muitos elogios e algumas críticas que podem vir a ser consideradas. Nesse sentido, é relevante destacar o próprio pensamento de Freitas (2009, p. 41) um dos principais responsáveis pela criação da metodologia do programa, “É bem verdade que o PDF não é o único caminho para reverter algumas das deficiências competitivas das empresas maranhenses [...] mas com certeza é uma das principais soluções”.

Pelos resultados alcançados até então e pelo muito que ainda pode ser feito, o PDF-MA se encontra em fase de expansão, com a interiorização das atividades, priorizando as ações de capacitação, qualificação e certificação, além de buscar a adesão de novas empresas mantenedoras e a adequação da estrutura organizacional, com o apoio e a participação da Federação das Associações Empresariais do Maranhão, propiciando a ampliação da equipe técnica e a busca continuada de melhores resultados para o Maranhão e para as empresas locais.

3.3 Seria o PDF-MA uma política pública de sucesso?

Como avaliar uma política pública é, antes de qualquer coisa, emitir um julgamento sobre esta determinada política, deve-se nesse item avaliar os resultados e colocá-los em discussão, para tentar se aproximar da verdade sobre a materialização do PDF-MA.

Em todo o estudo realizado até este momento, foi visto desde os movimentos mais gerais do capital, passando pelos desdobramentos destes movimentos no Brasil e, em especial, no Estado do Maranhão, vindo a ser estes

movimentos a base de materialização do PDF-MA, a política pública no foco da investigação em curso.

Com isso, tenta-se dar uma visão mais ampla, vendo o PDF-MA não como uma política pública isoladamente, mas dentro de um contexto que, com toda a certeza exerceu muita influência e se pode até dizer que foi determinante para sua formulação e implementação.

Dadas estas explicações, passa-se, então, a busca da compreensão, dos resultados, que se pode observar no subitem que tratou sobre a evolução do PDF-MA, para que em seguida discutir esses resultados a luz de uma perspectiva crítica.

A primeira informação relevante que será explorada é referente aos indicadores da dimensão da Promoção e Divulgação. Nesse sentido, o número de empresas cadastradas no programa, conforme pode-se observar na Figura 17, começa com 122 e termina com 509 empresas no acumulado, entre os anos de 2000 a 2007. Em sua série temporal, pode-se perceber que há significativa variação de um ano para o outro, mantendo-se bastante irregular, entretanto, sempre com resultados positivos, o que no final significou uma ampliação relevante das empresas maranhenses, considerando o resultado acumulado. Desde a criação do programa, a participação dos empresários locais aumentou mais de 300% até o ano de 2007.

Outro fator que deve ser analisado em conjunto com a informação anterior é o aumento da participação de empresas mantenedoras do programa, que como se pode constatar, passou de duas (Vale e ALUMAR) para quatro (ELETRONORTE e TRANSPETRO), tendo, assim, um aumento de 100% no número de empresas mantenedoras. Olhando para esses dados é fácil identificar que a adesão tanto das grandes empresas, quanto dos empresários locais, ocorre devido a aceitação da política pública adotada, que buscou a participação e o envolvimento de todos os sujeitos envolvidos, tendo êxito em sua promoção e divulgação.

A segunda informação que foi exposta é a que representa a dimensão da Acessória para os Negócios. Para avaliar esta dimensão, são apresentadas as Figuras 19 e 20, com o número de reunião com grandes empresas e o número de reuniões com entidades de classe. Conforme se observa nos quadros, respectivamente, no primeiro quadro, o ano de início é 2000, que começa com 59 reuniões com grandes empresas, depois nos dois anos seguintes há um decréscimo, chegando a 16 reuniões no ano de 2002 e, após esse período, começa

um gradativo aumento, ano a ano, chegando a 2007 com 61 reuniões, sendo relevante destacar que todos os anos foram promovidas reuniões e no acumulado foram duzentas e noventa e seis reuniões com grandes empresas.

No segundo quadro, mais animador, tem-se como ano de início também o ano de 2000, que começa com 9 reuniões com as entidades de classe, mas ao contrário do que aconteceu com as reuniões com as grandes empresas, as reuniões com entidades só fizeram crescer, ano a ano, chegando ao ano de 2007 com 72 reuniões, no acumulado esses números se tornam mais expressivos, foram duzentas e cinquenta e quatro reuniões com entidades realizadas. Além desses dados já citados, vale acrescentar, que no período de análise do programa de 2000 a 2007 mais de trezentos fornecedores já foram visitados, o que demonstra o bom relacionamento do programa e que mostra a assertiva nessa ação do PDF-MA.

A terceira informação a avaliar são os indicadores da dimensão referente à Capacitação e Certificação. Para isso, deve-se voltar para os dados da Figura 21, que apresenta as empresas certificadas pelo PROCEM. Nesse quadro, constata-se que o início do subprograma só acontece 3 anos depois da implantação do PDF-MA, a partir do ano de 2003 no qual participaram 15 empresas, nos anos que se seguiram houve uma tendência de baixa, chegando no ano de 2006 a 8 empresas participantes, mas, em seguida, houve uma retomada já no ano seguinte em 2007 com 18 empresas participantes. Assim como a maioria dos dados do PDF-MA, embora nesse quesito tenha tido altos e baixos, no acumulado o PDF-MA já certificou 63 empresas, um número significativo se olhar para o primeiro ano com a participação de 15 empresas, mas ainda muito baixo se comparado ao número potencial de empresas a serem certificadas, se adotar-se como parâmetro a quantidade de empresas cadastradas no programa.

Vale lembrar, que essa dimensão tem três indicadores, a capacitação de empresários, de empregados e a certificação das empresas. Como a capacitação dos empresários ocorre junto com o processo de certificação, observam-se os números do PROCEM valendo por dois indicadores. Falta ainda, esclarecer o terceiro indicador, o da capacitação dos empregados. Embora não se tenha um quadro que mostre essa evolução, os próprios formuladores do programa reconheceram que essa dimensão ainda preocupa muito o PDF-MA e o único dado apresentado foi o treinamento de dois mil e quatrocentos trabalhadores, sem, contudo, esclarecer a representatividade desse fato para o programa.

Para sintetizar, o que se pode aferir desses dados referentes à dimensão da Capacitação e Certificação, essa foi a área em que o PDF-MA menos avançou, muito devido ao fato de ser uma área que necessita de bastante investimento, tempo e esforço, para sair da situação inicial que as empresas e os trabalhadores se encontravam de quase amadorismo.

A quarta e última informação que vai ser avaliada, é a que por fim pode responder a pergunta chave do estudo sobre o PDF-MA, este programa está servindo para integrar as empresas locais às cadeias produtivas dos grandes empreendimentos? Para responder a esta indagação, vê-se os dados da Figura 18, que mostra sobre o volume em termos monetários de compras efetuadas por essas grandes empresas no mercado local.

Na Figura 18, a resposta é clara, começa-se no ano de 2000, primeiro ano do programa, com um volume de compras na ordem de 332 milhões de reais, tendo nos anos seguintes aumentado de forma vertiginosa, o que deixa bastante evidente, o acerto da política pública adotada, pois, no ano de 2007, o programa chegou a um volume de compras na ordem de 1 bilhão e 484 milhões de reais, quase 5 vezes o valor inicial, se considerar o acumulado, tornando o resultado ainda mais enfático. Então, diante deste inegável fato, pode-se afirmar que o PDF-MA contribui, sim, para inserir as empresas locais no ciclo de investimentos das grandes empresas, servindo, assim, para integrar a cadeia produtiva em torno das empresas maranhenses.

Mas esses resultados explanados não são o fim da história, cabe a esse trabalho tentar ir além da aparência, esperando chegar à essência do fenômeno estudado, e para cumprir esta tarefa deve-se agora discutir o que se iniciou no primeiro capítulo, quando se fez as ponderações sobre a terceirização. Por isso, volta-se à seguinte pergunta: seria o PDF-MA, portanto, apenas mais um modo de institucionalizar a exploração capitalista?

Após explicada toda a história, a metodologia, os resultados, pode-se aferir, como crítica principal, que falta ao PDF-MA uma quarta vertente para ser implementada e sua falta pode indicar, de que lado essa política pública se posiciona. Para então, entender qual é essa vertente proposta, deve-se compreender que há conexões muito próximas, das transformações do capitalismo mundial, com a proposta do PDF-MA, por isso, o período de avaliação no qual os dados estão disponíveis, ainda deixa uma lacuna, pois de 1999, quando o programa

começou, até 2007, de modo geral, foi um período de crescimento econômico tanto no mundo, quanto no Brasil e, especificamente, no Maranhão, que está fortemente atrelado à economia mundial, devido ao fato das empresas mantenedoras serem voltadas para a exportação.

Dessa forma, fica latente, que é preciso um período de depressão econômica de forma mundial, com rebatimentos no Brasil e no Maranhão para averiguar como se comportaria o PDF-MA. Nesse momento, poderia se perceber, que a falta de atuação do governo maranhense e também do PDF-MA, em não buscar através de uma quarta dimensão (que poderia ser a gestão de contratos) proteger as empresas locais dos ciclos considerados negativos, porque as empresas de grande porte, como as mantenedoras, têm lastro para suportar tais períodos, mas as empresas locais, que dependem do fornecimento das grandes empresas, muitas vezes, não suportam tais períodos.

Com base nessas explicações, é possível concluir que o PDF-MA atende sim mais aos interesses das classes dominantes, das grandes empresas, do que se preocupa com as consequências que isso pode trazer para as empresas locais ou os trabalhadores dependentes desta lógica, servindo, assim, ao neoliberalismo, como forma de aumentar a exploração capitalista, embora de alguma forma, nos períodos positivos da economia tragam algum alento.

CONCLUSÃO

No percurso desta reflexão, por meio das múltiplas e fragmentadas evidências que emergiram de uma análise mais atenta sobre o fértil campo de disputas que moldou a formulação e constituição do PDF-MA, busca-se transpor a superfície linear deste momento histórico que pontuou o início da implementação da política pública em questão. Para tanto, a avaliação política da política nos instrumentalizou a propor a sistematização do dinâmico conflito de sujeitos, interesses e racionalidades que demarcou as características estruturantes do PDF-MA, assim como, por meio da avaliação do processo de implementação, sobre a qual tenta-se desconstruir a serenidade aparente de seus primeiros anos de atuação.

No entanto, avaliar uma política pública implica como explicado, em emitir julgamento com base nos condicionantes históricos e conjunturais, que, ao oferecer a janela de oportunidade para sua existência, também a delimitaram. Portanto, atribui-se valores às múltiplas facetas do fenômeno em questão para, neste momento, ampliar a percepção em direção ao quase infinito horizonte de elementos que circundam a questão central.

Nesse instante, torna-se preponderante constatar que foi importante todo o caminho percorrido desde o primeiro capítulo, visto que seria impossível olhar para o PDF-MA, sem termos antes observado a conjuntura que o cerca. Por isso, entende-se que esse programa ou, por assim dizer, essa política pública, se encaixa perfeitamente nos movimentos mais gerais do capital.

Por isso, como enfatizado, o PDF-MA emerge no ano de 1999, justamente no auge da corrente neoliberal no Brasil, impulsionado, então, pelas medidas nesse sentido, como abertura comercial e financeira, além, é claro, da necessidade dos governos e dos grandes empreendimentos de mitigarem os danos causados por essas medidas liberalizantes, tendo o setor privado o desejo de desverticalizar as cadeias produtivas, encontrando como caminho para a realização de seus anseios, a terceirização.

Outro fator a destacar é que o PDF-MA foi formulado por iniciativa das grandes empresas, estas empresas tinham clara intenção de moldar a própria política pública em duas direções, a primeira de melhorar sua imagem de vilã, pois ganhavam enormes incentivos do governo local e deixavam muito pouco no final

para a população, que se tornava cada vez mais insatisfeita com isso. A segunda direção era de conseguir flexibilizar os seus processos, buscando uma saída legal para a questão trabalhista, solucionada como explicado através da desverticalização e da terceirização.

Torna-se claro, tanto no momento da formulação, em que o governo, por meio do PDF-MA, atua somente na promoção, adequação das empresas por treinamentos e acessória para os negócios, que em nenhum momento foi cogitada a possibilidade de proteger a relação mais fraca dessa política pública, o empresariado local e os trabalhadores, buscando por qualquer meio que fosse, que no momento de crises internacionais, no qual as grandes empresas cortam suas compras, que estes mitigassem o sofrimento de seus fornecedores.

Isso poderia ser feito por diversos mecanismos, que deveriam ter sido expressos através dos contratos. Contratos estes que o governo tinha a obrigação de interferir em favor da parte mais fraca, propondo seguros, indenizações e quaisquer outros instrumentos que pudessem atingir este fim.

Além disso, é relevante destacar, que a categoria central utilizada para dar suporte ideológico ao programa, o Desenvolvimento Sustentável, não passa de um mecanismo de propaganda, que desvirtua a verdadeira intencionalidade do programa, isso foi constatado quando visto os números que mostram que a maioria das empresas fornecedoras não participam do PROCEM.

Mas, embora existam várias críticas que possam ser feitas, dado tudo que foi exposto, principalmente sobre a avaliação do processo de implementação, deve-se reconhecer que o PDF-MA cumpriu aquilo com que se propôs, foi eficaz em aumentar o volume em termos monetários de compras das grandes empresas nos fornecedores locais, contribuindo, dessa forma, para melhorar o desenvolvimento do Estado do Maranhão.

Percebe-se ainda que, embora o PDF-MA tenha se configurado um avanço, ele por si só não soluciona a questão do desenvolvimento, associado a essa política pública o Governo do Estado do Maranhão deve-se pensar em uma política de desenvolvimento das indústrias complementares que utilizem parte do material primário exportado para produzir produtos acabados para o mercado local, gerando, assim, mais estabilidade, tanto para as grandes empresas quanto para os fornecedores delas, pois essa ação deixaria o Brasil e o Maranhão menos vulnerável às oscilações externas.

REFERÊNCIAS

AMATO NETO, João. Reestruturação industrial, terceirização e redes de subcontratação: os principais fatores que têm induzido os processos de desintegração vertical e de terceirização das grandes empresas, com base no contexto de reestruturação da indústria mundial. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 33-42, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do Mundo do Trabalho**. São Paulo, Cortez/Unicamp, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho**. São Paulo: Editora Boitempo, 1999.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasil nos anos noventa: Opções estratégicas e Dinâmica regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 2, nov. 1999.

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. 2. Ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

ARCANGELI, Alberto. **O mito da terra**. Uma análise da colonização da Pré-Amazônia Maranhense. São Luís: UFMA, 1987.

BOURDEAU, P. The man-nature relationship and environmental ethics. **Journal of Environmental Radioactivity**, v. 72, p.9-15, 2004.

CAMPOS, Vicente Falconi. **Qualidade total: padronização de empresas**. Belo Horizonte: Editora de Desenvolvimento Gerencial, 1999.

CARVALHAL, Eugênio do; FERREIRA, Geraldo. Ciclo de vida das organizações; peopleware liderança transformadora e desenvolvimento de equipes de alto desempenho. 5. ed, Rio de Janeiro: FGV, 2001.

DINIZ, Clélio Campolina. **A Dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília, IPEA, 1994.

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco Aurélio. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Revista Nova Economia / UFMG**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, jul.1996.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. **Formas atípicas de trabalho**. São Paulo: LTR, 2004.

FAVRE, P. (1992). L'émergence des problèmes dans le champ politique. In: FAVRE, P. (org.). **Sida et politique: Les premiers affrontements, 1981-1987**, Paris, L'Harmattan, 1992.

FERRAZ, Fernando Basto. **Terceirização e demais formas de flexibilização do trabalho**. São Paulo: LTR, 2006.

FREITAS, Durval Vieira de. **PDF – Programa de Desenvolvimento de Fornecedores: uma estratégia de sucesso**. Vitória: Editora Sebrae, 2009.

GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Divulgação do PDF-MA**. São Luís, ago. 2009. (Mimeografado).

HADDAD, Paulo R. Para onde vão os Investimentos. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 16-18 de fev. 1996.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Ed. Loyola, 1992.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna - uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 20. ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2010.

HOLANDA, Felipe Macedo de. Algumas evidências sobre a dinâmica recente da economia maranhense. In: **Cadernos Imesc n. 4**, São Luís: Imesc/Seplan, mar. 2009.

KRUGMAN, P. **Geography and trade**. Cambridge: MIT Press, 1991.

LEFF, E. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis: Vozes, 2002.

MACROPLAN. **Plano estratégico de desenvolvimento industrial do Maranhão**. São Luís: Fiema, 2002.

MARANHÃO, Mauriti. **ISO série 9000: manual de implantação versão 2000**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

MARCELINO, P. R. **A logística da precarização: terceirização e trabalho na Honda do Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

MARX, K. **O Capital Livro I**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Coleção A Obra-Prima de Cada Autor. São Paulo: Martin Claret, 2007.

NETO, Ivan Rocha. **Gestão Estratégica de Conhecimento e Competências: Administrando incertezas e inovações**. Brasília: Editora Universidade Católica de Brasília, 2003.

OLIVEIRA, Otávio José de. **Modelo de gestão para pequenas empresas de projeto de edifícios**. São Paulo: Tese, 2005.

OMAN, C. Globalização/regionalização: o desafio para os países em desenvolvimento. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 39, abr./jun.1994.

PACHECO, Carlos Américo. **Fragmentação da nação**. Campinas: UNICAMP/IE, 1998.

PAULA, Ricardo Zimbrão Affonso de; HOLANDA, Felipe Macedo de. Padrão de Acumulação e dinâmica da economia maranhense na década dos 2000. **Heera (UFJF. Online)**, v. 6, p. 48-76, 2011.

RELATÓRIO BRUNDTLAND. Origem: **Wikipédia, a enciclopédia livre On-line**. 2011. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Relat%C3%B3rio_Brundtland>. Acesso em: 4 nov. 2012.

SÁENZ, Tirso W.; GARCIA CAPOTE, Emílio. **Ciência, inovação, e gestão tecnológica**. Brasília: IEL, ABIPTI e SENAI, 2002.

SANCHES, Ana Tercia. A terceirização diante da noção de trabalhador coletivo em Marx. **III Simpósio Lutas Sociais na América Latina: “Trabalhadore(a)s em movimento: constituição de um novo proletariado?”**. Setembro de 2008. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/anatercia.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

_____. **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Luís, MA: GAEPP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008.

TAVARES, Maria da Conceição. O Real: uma Estória Mal Contada. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 30 set. 1996.