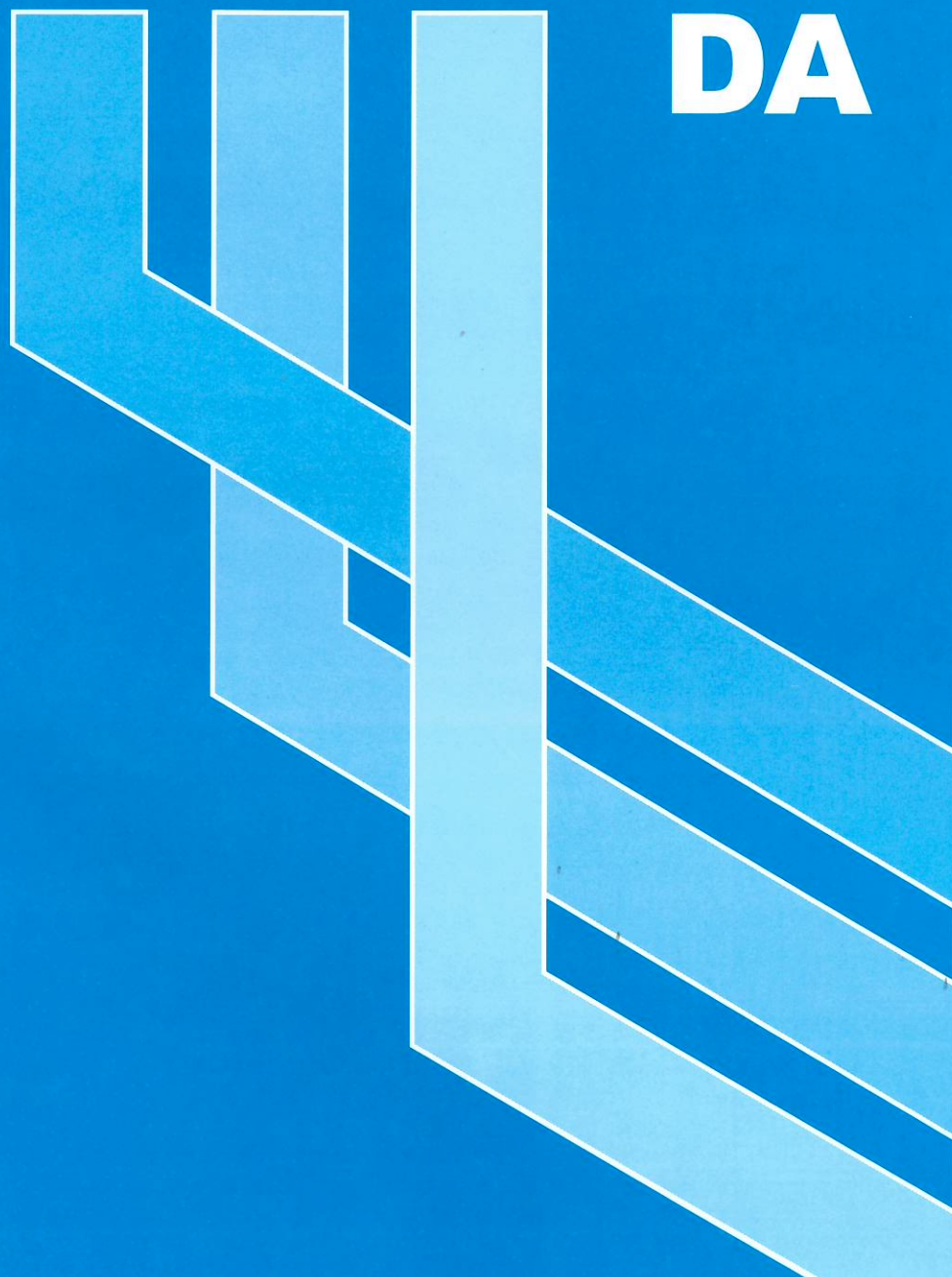


VOLUME 13

NÚMERO 1

JANEIRO/JUNHO 2004

CADERNOS DA



**FA
C
E
C
A**

CADERNOS DA FACECA

Publicação semestral do Centro de Economia e Administração da Pontifícia Universidade Católica de Campinas.
Semestral publication of the Economy and Management Center of the Pontifical Catholic University of Campinas

Diretor / Director

Prof. Maurício de Oliveira

Editores / Editors

Prof. Durval Muniz de Castro

Prof. Dr. Fernão Pompêo de Camargo Neto

Conselho Editorial / Editorial Board

Membros docentes / Faculty members

Prof. Dr. Antonio Marcos Favarin

Prof. Dr. Cândido Ferreira da Silva Filho

Profa. Dra. Délia Beatriz Espina

Prof. Dr. Edilson Alexandre da Costa

Prof. Dr. Fernando Augusto Mansor de Mattos

Prof. MSc. Gentil Canton

Prof. Dr. Gideon Carvalho de Benedicto

Prof. Dr. Jorge Américo Silva Machado

Prof. Dr. José Eduardo Rodrigues de Sousa

Prof. MSc. José Antonio Bernal Fernandez Olmos

Prof. MSc. José Homero Adabo

Prof. Dr. Josmar Gilberto Cappa

Prof. Dr. Lineu Carlos Maffezoli

Prof. MSc. Marcos Francisco Crupe

Prof. MSc. Paulo Antonio da Graça Lima Zuccolotto

Prof. Dr. Ralph Santos Silva

Membros Externos / External advisors

Profa. Dra. Ana Akemi Ikeda

Prof. Dr. Clóvis Luis Padoveze

Prof. Dr. José Carlos Marion

Prof. MSc. José Euzébio de Oliveira Aragão

Equipe de Revisores / Revisors

Prof. MSc. Adauto Roberto Ribeiro

Prof. Alexandre Olmos

Prof. MSc. Antonio Carlos de Azevedo Lobão

Prof. Dr. Antonio Marcos Favarin

Profa. Dra. Bruna Angela Branchi

Prof. Dr. Cândido Ferreira da Silva

Prof. Dr. Cândido Ferreira da Silva Filho

Profa. Dra. Celeste Aida Sirotheau C. Jannuzzi

Prof. MSc. Celso Pedroso de Campos Filho

Profa. Dra. Delia Beatriz Espina

Prof. Dimas Alcides Gonçalves

Prof. MSc. Duncan Chaloba

Prof. Dr. Edilson Alexandre da Costa

Prof. MSc. Eduard Prancic

Prof. Ernesto Dimas Paulella

Prof. Dr. Fabio Guilherme Ronzelli Murback

Prof. Dr. Fernando Augusto Mansor de Mattos

Prof. MSc. Gentil Canton

Prof. Dr. Gideon Carvalho de Benedicto

Prof. Dr. Jorge Américo Silva Machado

Prof. Dr. José Eduardo Rodrigues de Souza

Prof. José Roberto Vicinança Filho

Prof. MSc. José Wilson Moretti

Prof. Dr. Josmar Gilberto Cappa

Prof. Julio Roberto Silva Gordo Pugliesi

Profa. MSc. Laura Aparecida Savitci

Profa. MSc. Marcia Carvalho de Azevedo

Prof. Dr. Marcius Fabius Henriques de Carvalho

Prof. MSc. Marcos Francisco Crupe

Prof. Marcos Ricardo Rosa Georges

Profa. Dra. Nelly Maria Sansigolo Figueiredo

Prof. Paulo Cesar Adani

Profa. Silvia Regina Machado de Campos

Coordenação de Edição / Managing Editor

Maria Rita Santana Ovalle

Distribuição / Distribution

Sistema de Biblioteca e Informação da PUC-Campinas – Serviço de Publicação, Divulgação e Intercâmbio

Tiragem / Number printed

1.100 exemplares

Direitos de Permissão de Divulgação / Permissions

As matérias assinadas são de total e exclusiva responsabilidade dos autores. Todos os direitos reservados ao Centro de Economia e Administração da PUC-Campinas. É permitida a reprodução de qualquer matéria, desde que citada a fonte.

Authors are fully responsible for signed texts. All rights belong to the Economy and Management Center of PUC Campinas. Reproduction of texts is allowed, provided the source is mentioned.

Correspondência / Correspondence

Toda correspondência deve ser enviada ao seguinte endereço:

Correspondence shall be sent to:

Ao Centro de Economia e Administração

A/C Conselho Editorial da Revista Cadernos da FACECA

Rodovia Dom Pedro I, km 136 - Pq. das Universidades

CEP: 13086-900 - Campinas - SP - Brasil

Caixa Postal 317 - CEP: 13012-970

Campinas - SP - Brasil

Fone: (0xx19) 3756-7099

e-mail: revista.cea@puc-campinas.edu.br

Composição, revisão e impressão / Typesetting, revision and printing

Editoração:

Beccari Propaganda e Marketing

Rua Pedro Alvares Cabral, 183 – Bosque

Campinas – S.P. Fone Fax (19) 3255-6311

E-mail: editora@beccari.com.br

Impresso por:

Gráfica e Editora Flamboyant Ltda.

Rua: Dr. João Quirino do Nascimento, 493

Jardim Flamboyant – Campinas – S.P.

Fone Fax: (19) 3252-6835

E-mail: flamboyant@dglnet.com.br

3 **Editorial**

ARTIGOS/ARTICLES

- 5 Análise da viabilidade de implantação de uma Gestão baseada nas Competências: Um estudo sobre este novo modelo de gerenciamento de pessoas
Feasibility study of the implantation of a Competency-based Management: A study about this new model of People Management
Jovana Rufino Barbais e MSc. Roberto Pereira da Silva
- 13 Depreciação: uma Análise da Aplicação do Método da Capacidade Instalada – Estudo de Caso
Depreciation: analysis of the application of the installed capacity method – a case study
Prof. Dr. Antonio Marcos Favarin, Prof. MSc. Marcos Francisco Rodrigues de Souza e Prof. MSc. Fabio da Silva e Almeida
- 23 Política de Fomento à inovação tecnológica no Brasil e avaliação
Politics motivating technological innovation in Brazil and evaluation
Prof. Dr. José Henrique Souza
- 35 Tecnologia e Capitalismo na Teoria de Karl Marx
Technology and capitalism in Karl Marx theory
Antonio Carlos de Azevedo Lobão
- 43 Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Social Políticas Públicas Municipais: Reflexões sobre um padrão de Políticas Sociais Ativas
Economical Development and Social Development The Public Politic of a city: Reflections on a Standard of Active Social Politics
Prof. Dr. Lineu Carlos Maffezoli
- 51 Os Aspectos Financeiros da Municipalização do Ensino
Financial aspects of public education under the city's administration
Reinaldo Aparecido Tenório

- 65 A carcinicultura na região Nordeste: uma promissora alternativa de diversificação econômica
Shrimp breeding in the Northeastern region of Brazil: a promising alternative of economical diversification
Waldeck Lisboa Filho e Reginaldo José Carlini Junior
- 79 O Estado e a reforma das relações de trabalho no Brasil pós-1930
The State and the re-structuring of work relations after 1930
Prof. Josmar Cappa
- 97 Normas para publicação de Trabalhos na Revista Cadernos da FACECA

EDITORIAL

O presente número reúne oito artigos sobre temas da maior importância em nossas áreas de atuação, isto é, Administração, Ciências Contábeis e Economia.

Inicialmente temos Jovana Barbais e Roberto Silva mostrando como o modelo de avaliação baseado nas competências contribui para que o capital humano se transforme em diferencial competitivo nas empresas.

Em seguida, o trabalho de Antonio Marcos Favarin, Marcos Francisco de Sousa e Fabio Almeida apresenta alternativas para efetuar a depreciação com base na capacidade instalada da empresa.

Dois artigos tratam de tecnologia. No primeiro deles, José Henrique Souza discute a necessidade de avaliar as ações de fomento à ciência e tecnologia. No segundo, Antonio Carlos Lobão discute os motivos que levam as empresas capitalistas à busca incessante de inovações tecnológicas.

A administração municipal é focalizada também por dois artigos. O primeiro nos traz Lineu Maffezoli refletindo sobre a implementação de políticas públicas ativas por parte dos governos municipais, visando ao desenvolvimento social. No segundo, Reinaldo Tenório analisa os recursos financeiros com que os municípios contam para fazer face à municipalização do ensino.

Segue-se um artigo sobre agronegócio, no qual Waldeck Lisboa Filho e Reginaldo Carlini Junior analisam a importância da cultura do camarão em cativeiro no Nordeste brasileiro.

Finalizando a edição, Josmar Cappa focaliza a organização das relações de trabalho no Brasil desde a década de 30 até o momento atual, analisando as razões que tornam necessária a interferência do Estado nesse processo.

A partir desta edição os artigos de nossa revista estarão disponíveis na Internet, em versão integral, podendo ser acessados pelo portal da PUC-Campinas: <http://www.puc-campinas.edu.br>

Desejamos a todos uma excelente leitura!

ANÁLISE DA VIABILIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE UMA GESTÃO BASEADA NAS COMPETÊNCIAS: UM ESTUDO SOBRE ESTE NOVO MODELO DE GERENCIAMENTO DE PESSOAS

FEASIBILITY STUDY OF THE IMPLANTATION OF A COMPETENCY-BASED MANAGEMENT: A STUDY ABOUT THIS NEW MODEL OF PEOPLE MANAGEMENT

Jovana Rufino BARBAIS¹
MSc. Roberto Pereira da SILVA²

RESUMO

Ao abordar o processo de Gestão nas Organizações, sejam elas públicas ou privadas, há de se destacar as mudanças que estão surgindo em relação ao diferencial competitivo baseado no capital humano que a elas pertence.

Por meio das identificações das transformações que surgiram em relação aos "recursos humanos", surge um novo modelo de gerenciamento de pessoas que deixa de favorecer a estrutura hierárquica dos cargos e enobrece as habilidades e competências necessárias ao sucesso das organizações e seus parceiros, dentre eles: clientes, fornecedores, funcionários, acionistas, etc.

Por intermédio deste novo modelo de gerenciamento, o funcionário é avaliado conforme o grau de desenvolvimento de suas competências; isto ocorre de maneira direta nas atribuições e responsabilidades desenvolvidas pelas pessoas, sendo este o ideal estabelecido para a compreensão da necessidade de se obter uma Gestão baseada na Competência.

Palavras-chave: *Gestão de pessoas, capital humano, transformação e competência.*

ABSTRACT

To approach the process of Administer in the Organizations, be they communal or abstained, has of if to highlight the changes that are appearing in relation to competitive differential based in the human capital that thereto appurtenance.

⁽¹⁾ Bacharel em Administração, Coordenadoria de Administração, FIRB – Faculdades Integradas "Rui Barbosa", 16.900-970, Andradina – SP, Brasil. *E-mail:* jocibarba@bol.com.br

⁽²⁾ Mestre em Administração, Coordenadoria de Administração, FIB – Faculdades Integradas "Rui Barbosa", 16.900-970, Andradina – SP, Brasil. *E-mail:* tibuk@bol.com.br

Across of the identifications of the transformations that appeared in relation to the "human's resources", appears a new model of managing of people that leaves of to favor the hierarchical structure of the positions and ennobles the skills and competencies exigent to success of the organizations and your partners, inside they: clients, suppliers, employees, shareholders, etc.

By intermediate gave new model of managing, the functionary is appraised as the degree of development of your competencies, happen in a way air-line in the ascriptions and developed responsibilities for the people, being this the ideal established for the comprehension of necessity of if to obtain a based Administration in the Competence.

Key words: *Administer people, human capital, changes and competencies.*

1. INTRODUÇÃO

Tendo como intuito abordar a relevância da obtenção de novas posturas em relação ao "recursos humanos" existentes nas organizações, partindo do princípio de que os resultados obtidos não se originam apenas de máquinas e equipamentos modernos, mas também das pessoas que as constituem, torna-se primordial que se estabeleça um modelo diferenciado em relação ao gerenciamento de pessoas.

A viabilidade de se implantar uma gestão baseada nas competências surge em razão da necessidade latente das organizações de se ajustarem às mudanças que estão ocorrendo em nossa sociedade, pois é na era do conhecimento que o indivíduo é valorizado por meio de suas qualidades intelectuais e competências em relação à situação em que precisa atuar na execução de uma ação.

A terminologia utilizada para definir Gestão por Competência possui a finalidade de abranger uma nova identidade em relação ao vasto universo de mudanças que está surgindo em relação à política, às práticas e aos processos de gestão, tendo como preocupação verificar o que há de real, de modismo e de conteúdo científico no surgimento deste novo conceito.

2. GESTÃO DE PESSOAS: A ORIGEM DE UM NOVO MODELO E SEUS DESAFIOS

No mundo competitivo em que estão inseridas as organizações, surge a necessidade

de ser adotada uma nova postura em relação ao capital humano que a elas pertence, visando lidar com os desafios que possam emergir em relação ao futuro.

Sob a ótica de Ulrich (1998), há oito desafios que ele julga serem de extrema importância para os líderes atuais, pois apresentam uma nova realidade competitiva, em que será abordada uma nova metodologia, seja em relação às funções ou aos próprios profissionais de Recursos Humanos. Os desafios são: Globalização; Cadeia de valor para a competitividade empresarial e os serviços de Recursos Humanos; Lucratividade entre custo e crescimento; Foco na capacidade; Mudança de parâmetros; Tecnologia e atração, retenção e mensuração da competência e do capital intelectual.

A **Globalização** surgiu com o intuito de dominar todo o ambiente competitivo, pois nela estão incluídos os novos mercados, os produtos, as novas mentalidades, conceitos, competências existentes, e ela também interfere na maneira de pensar sobre os negócios: por meio deste conceito, surge a necessidade de o profissional em Recursos Humanos desenvolver novos modelos e processos para que se obtenham agilidade, eficiência e principalmente competitividade global.

Por meio da **Cadeia de valor para a competitividade empresarial e os serviços de Recursos Humanos**, surge a necessidade da criação de uma nova postura em relação às

funções desenvolvidas pelos profissionais de Recursos Humanos, aprimorada pela criação de variáveis que tornem mais próximo o contato destes profissionais com os fornecedores e vendedores de uma organização, formando, assim, uma cadeia de valor em relação ao consumidor. Torna-se um foco diferenciado em relação às práticas de Recursos Humanos, estando mais voltado para essa cadeia de valores e menos para as atividades internas da organização, pois a mudança do foco para o consumidor altera a sua atenção que se concentrava na organização, sendo agora direcionada para a cadeia de valor na qual ela estará inserida.

Em relação à **Lucratividade entre custo e crescimento**, destaca-se que a lucratividade sempre foi um dado primordial em uma organização que almeja lucros e crescimento contínuo, porém o que se apresenta é um novo caminho para a obtenção de uma lucratividade eficiente, sendo esta encontrada pela combinação do crescimento da receita e da diminuição dos custos; porém, este crescimento da receita não se mostra apenas para substituir o custo por crescimento, mas também com projeções para que sejam encontradas diversas maneiras de experimentar o crescimento lucrativo. Cabe aos gerentes e profissionais de Recursos Humanos buscarem este novo tipo de crescimento, conseguido por meio de novas maneiras de se conceber e aplicar as práticas organizacionais.

Com a atenção voltada para o **foco na capacidade**, há uma redefinição e integração nas competências individuais. Para o autor, as capacidades organizacionais formam o DNA da competitividade. Sob este parâmetro, os profissionais de Recursos Humanos precisam desenvolver suas próprias capacidades, pois não basta mais apenas contratar, treinar e mesmo premiar os indivíduos, surge a necessidade de criar um conjunto de capacidades organizacionais, tendo como objetivo buscar as capacidades necessárias ao sucesso empresarial.

Na apresentação de **Mudança de parâmetros**, as transformações surgem por meio

de vários cenários apresentados em circunstâncias diversificadas, porém o desafio da competitividade se apresenta o mesmo, em que as organizações precisam agir cada vez mais depressa, com maior tranquilidade. Neste contexto, os profissionais de Recursos Humanos precisam colaborar com as mudanças que ocorrem na organização, com a aplicação de um modelo organizacional. Outro fator relevante diz respeito aos executivos, pois estes, muitas vezes, pronunciam discursos exacerbados, com propósitos de novas mudanças, porém eles próprios não mudam, cabendo ao profissional de Recursos Humanos abordar estes executivos para que ajam de acordo com suas próprias palavras.

As inovações que envolvem a **Tecnologia** nos surpreendem a cada dia, de forma mais intensa do que podemos acompanhar, tornando nosso mundo mais próximo e mais veloz, pois transcendem as distâncias, as diferenças de línguas e culturas.

Com a utilização pessoal de tecnologia, surgiu a proximidade também em relação à informação, as idéias encontradas no capital intelectual sendo compartilhadas de forma rápida e eficaz com os outros.

A tecnologia se apresenta com a intenção de obter grandes alterações no modo e no lugar onde o trabalho é realizado, pois com a nova tecnologia, os funcionários podem desenvolver seu trabalho em casa ou em locais longínquos, estando assim, conectados à organização. Devido a estas mudanças em relação ao indivíduo e o seu ambiente de trabalho, os gerentes e profissionais de Recursos Humanos, que forem responsáveis por esta reestruturação do trabalho nas organizações a que pertencem, precisam descobrir a maneira mais eficaz de tornar a tecnologia produtiva neste novo cenário organizacional.

Pela **Atração, retenção e mensuração da competência e do capital intelectual**, há a criação de mecanismos que visam à obtenção e retenção de talentos, pois são adquiridas

peças capacitadas em relação ao ambiente competitivo, sendo o que se revela para o futuro as organizações que competirão para atrair, desenvolver e reter pessoas com habilidades, perspectivas e experiências, almejando conduzir de forma eficaz os negócios globais. Não menosprezando também a necessidade de assegurar o capital intelectual, pois este significa elevar o nível da liderança, implica também aprender e divulgar as idéias e informações por toda a organização, sendo que este capital ultrapassa o aprendizado, passando pelo mesmo de forma mais rápida, melhorando, assim, o fluxo de informações, necessidade esta que deve ser sempre atualizada pelos profissionais que irão trabalhar nos Recursos Humanos do futuro.

A **Reversão** não necessariamente se apresenta como uma **transformação**. Percebe-se que nos últimos 15 anos muitas organizações iniciaram suas mudanças por meio de esforços de reversão, pelo *downsizing*, fusões, reestruturações, entre outros; porém, a reversão não se apresenta como uma transformação. A transformação está associada à imagem que é visualizada da organização, por meio de seus funcionários e consumidores, sendo voltada mais para a criação de uma participação mental do que para a criação de uma participação no mercado; porém, tais transformações não são fáceis de ser alcançadas, pois deverá haver uma participação direta dos gerentes e profissionais de Recursos Humanos, que devem concentrar-se na transformação para criarem mudanças primordiais e duradouras.

Na concepção de Fischer (2001), a administração de recursos humanos está vinculada à manutenção de uma força de trabalho, em que o homem recebe a ação e se ajusta ao estereótipo de eficiência que é adotado pela organização.

Há neste conceito o objetivo de controlar e prever o que este "recurso" humano poderá desenvolver por meio da execução de suas atribuições, ocorrendo, assim, apenas uma extensão das demais atribuições administrativas em relação às relações humanas, sem que haja

um envolvimento afetivo com as pessoas envolvidas neste processo.

O termo gestão de pessoas surgiu não apenas com o intuito de inovar o conceito referente à administração de recursos humanos, mas também para identificar o caráter real de uma ação, sendo para isso considerada a própria gestão, que tem como foco de atenção as pessoas envolvidas em uma organização.

Ainda sob a ótica de Fischer, quando se utiliza pessoas em vez de "recursos humanos", adquire-se um diferencial maior do conceito ora utilizado, pois, para o autor, a administração transmite a idéia de otimização de recursos, incluindo as pessoas no mesmo patamar das máquinas, equipamentos, materiais e recursos financeiros, porém, esta idéia de otimização está se tornando cada dia mais desgastada. Utilizando um exemplo que envolve uma máquina, no caso um computador, Fischer nos explica que conforme surge um modelo mais novo desta máquina, logo este é substituído, sem mesmo conhecermos por completo a que estava sendo utilizada, não havendo, assim, nenhuma razão para continuar a utilizar o modelo antigo, pois o novo software supera o anterior, mesmo antes que todos os "recursos" do primeiro sejam devidamente explorados.

Em tempos atuais, há a necessidade de se abordar um novo modelo de gestão, partindo do próprio papel que o homem vem desempenhando em seu ambiente de trabalho, acoplando características mais humanas, ligadas à instituição, ao saber, à sua criatividade, despertando a necessidade de se gerir as relações com as pessoas, e não com os "recursos", o que demonstra as alterações que devem ser adotadas na nova realidade empresarial, tornando viável conhecer o que este novo modelo de gestão de pessoas tem a oferecer e o que o mesmo engloba.

O modelo de gestão de pessoas interage com um conjunto de políticas, práticas, padrões, ações e instrumentos que são adotados por uma empresa, visando interferir no comportamento humano, tendo a intenção de direcioná-lo em seu

ambiente de trabalho e engloba, entre outros fatores, programas de qualidade total, processos de planejamento estratégico, sistemas de remuneração, de gestão, de carreiras, avaliação de desempenho e outros.

Na visão adotada por Dutra (2001), ele nos elucidava sobre algumas transformações que auxiliaram nas mudanças ocorridas na forma de gerir pessoas, em que destaca a **Alteração no perfil das pessoas exigido pelas empresas**, pois antes os funcionários eram considerados eficientes quando possuíam uma postura obediente e disciplinada; hoje, prefere-se um funcionário autônomo e empreendedor, tornando-se necessário que as organizações invistam e estimulem as qualidades individuais, por meio do despertar da criatividade, para que ocorra uma melhora contínua nos resultados obtidos pela organização. Outro fator relevante refere-se ao **Deslocamento do foco da gestão de pessoas por meio do controle para o foco por meio do desempenho**; neste caso observamos que os sistemas tradicionais que envolvem a gestão de pessoas são baseados em teorias de Henry Ford e Taylor, que consideravam os indivíduos como seres controláveis, mostrando, assim, uma postura passiva do ser humano. O modelo atual de gestão de pessoas nos transmite a idéia de desenvolvimento mútuo, pelo qual as organizações, ao se desenvolverem, desenvolvem as pessoas e vice-versa, obtendo conseqüentemente uma **Maior participação das pessoas no sucesso do negócio ou da empresa**, pois as pessoas, ao ingressarem em uma organização, trazem consigo não apenas músculos e parte de sua inteligência, mas também todo potencial, garra, capacidade, determinação, objetivando executar um bom trabalho, gerando, assim, vantagens competitivas únicas e, sendo estas trabalhadas, haverá conseqüentemente um retorno a esses estímulos, sendo ampliada, em conjunto com a organização, sua capacidade de visualizar e obter boas oportunidades de negócio.

Por meio dos dados que foram levantados em relação à gestão de pessoas, percebe-se que, ao ser implantado um novo modelo de

gerenciamento, deve-se avaliar se este modelo de gestão é viável e confiável para que substitua o modelo tradicional com total eficiência e credibilidade. Porém, com estas mudanças, surge também a necessidade de se utilizar a competência como sendo um fator-chave com relação à capacidade que será extraída do indivíduo e da organização, adaptando suas qualidades intelectuais e organizacionais para a melhoria contínua de seu desenvolvimento e aprimoramento profissional.

3. A UTILIZAÇÃO DA COMPETÊNCIA COMO DIFERENCIAL COMPETITIVO NA GESTÃO DE PESSOAS

Toda organização que procura obter um crescimento sustentável em suas atividades necessita voltar-se para a sua estrutura interna e para o capital humano que a ela pertence, focando sua visão nas competências humanas e organizacionais.

Para Prahalad e Hamel, *apud* Fernandes (2003), as competências são equiparadas a árvores, que eles chamam de competências essenciais, de raízes da competitividade, como segue:

A corporação diversidade é uma grande árvore. O tronco e os galhos são os produtos essenciais, os galhos menores, as unidades de negócio; as folhas, as flores e os frutos são os produtos finais. A raiz, que promove a nutrição, a sustentação e a estabilidade, é a competência essencial. (Prahalad, Hamel, 1990).

Do ponto de vista de Barbalho (2002), a gestão que se baseia nas competências baseia-se nas habilidades disponíveis nos talentos humanos, tendo como prioridade a interação destas habilidades com as necessidades de negócios de uma organização, em que o alicerce fundamental não é mais a estrutura hierárquica baseada nos cargos, e sim as habilidades e competências necessárias ao sucesso da organização e de seus aliados, tais como:

clientes, fornecedores, funcionários e acionistas. Ainda sob a visão da autora: “Competência é atributo de cidadania, do sujeito consciente e organizado” (2002, p.02).

Por meio da coleta de dados até aqui abordados, verifica-se a viabilidade da implantação de uma gestão baseada nas competências. No entanto, um fator relevante a ser destacado refere-se a como poderá ocorrer a participação direta do capital humano existente em uma organização.

Para que haja a utilização das competências necessárias para o aprimoramento do novo profissional que almeja atuar nas organizações, Vendrell e Miranda, citados por Barbalho (2002), detectaram seis tipos de competências baseadas nos ideais de Braslavsky, objetivando delinear a capacidade e, conseqüentemente, a competência do indivíduo, a saber:

- **Competência intelectual** – competência que atua nos processos internos de aprendizagem, de assimilação de idéias, imagens, conceitos, análises feitas pelas pessoas;

- **Competência prática** – este tipo de competência refere-se ao saber-fazer algo ou alguma coisa, ter iniciativa em relação às tomadas de decisão, colocando-as em prática;

- **Competência interativa** – interação com a participação das pessoas em algum grupo, seja na família, seja em pares, etc.;

- **Competência social** – engloba a capacidade de ensinar e aprender com as pessoas, envolve a forma de como se aceita a liderança, entre outros;

- **Competências éticas** – aborda a capacidade de discernir entre o bem e o mal, que envolve o ambiente onde os indivíduos se encontram num processo de inter-relacionamento;

- **Competência estética** – refere-se à capacidade de discernir o que há de bom e o que há de ruim em relação a valores, em relação ao que é belo e ao que é feio.

Outra abordagem que se apresenta viável em relação à variável competência surge por meio de uma orientação focada na carreira, verificando de maneira intrínseca o que realmente se deseja ou se aspira quanto à carreira.

Sob o conceito de Milkovich e Boudreau (2000), as pessoas possuem uma orientação natural em relação a determinadas competências e experiências que se apresentam antes mesmo do início de suas vidas profissionais e seguem nos primeiros anos de trabalho. Os autores citam um exemplo detectado por uma pesquisa que envolveu adolescentes e suas perspectivas em relação aos interesses profissionais, que obteve como resultado a ausência de alterações nesta fase sobre estes interesses, pois se estende até 15 anos depois. Com esta pesquisa surgiu uma denominação centrada em âncoras de carreira, que tem como ideal verificar o auto-conhecimento da pessoa, baseado em suas diversas motivações e habilidades ocupacionais, tendo como finalidade orientar e integrar as experiências profissionais de uma pessoa; foram encontradas cinco âncoras de carreira, a saber:

- 1 – **Competência técnica/funcional**: por meio deste tipo de competência, as pessoas realizam o trabalho conforme suas habilidades, são contrárias às mudanças, pois preferem optar pelo crescimento por intermédio do aumento da capacidade técnica, em vez de obtê-lo pelo crescimento na estrutura organizacional;

- 2 – **Competência gerencial**: por esta competência, as pessoas se desenvolvem por suas próprias habilidades gerenciais interpessoais, de sua competência analítica e emocional essenciais aos altos escalões da administração; essas aspirações possuem um relacionamento direto com as âncoras da carreira e com as suas atividades específicas.

Estas duas âncoras foram as que mais se destacaram no estudo realizado, porém há outras três âncoras que surgiram e são:

- 3 – **Segurança**: nesta variável encontra-se a orientação da pessoa para trabalhar para uma organização ou uma determinada região.

4–Criatividade: surge aqui uma orientação voltada para a criação de algo novo, de alguma coisa que seja própria, podendo ser um produto, um trabalho artístico, uma empresa, entre outros;

5–Autonomia/Independência: orientação voltada para a forma de se evitar realizar um trabalho nos limites que lhe são impostos pelo próprio ambiente organizacional, sendo que muitas dessas pessoas se tornam autônomas ou montam seu próprio negócio.

Por intermédio destas compreensões que são abordadas por meio das orientações de carreira das pessoas, ocorre com maior facilidade o entendimento de quais oportunidades podem ser viáveis no recrutamento interno destas pessoas, auxiliando, também, na avaliação dos próprios rumos em relação às suas carreiras.

Partindo do princípio que viabiliza a inovação em relação à atuação da Administração de Recursos Humanos, surge um modelo diferenciado de gestão baseado em competências desenvolvido por Dutra (2001), que aborda os conceitos de competência por meio da construção de uma escala que permite mensurar a complexidade de entrega das pessoas, sendo aplicada nas seguintes situações:

- **Mensurar o desenvolvimento** – esta variável visa medir o grau de desenvolvimento que um indivíduo obtém ao assumir atribuições e responsabilidades durante um determinado período;

- **Avaliação da eficiência de ações de desenvolvimento** – avalia a eficiência das ações de desenvolvimento, tendo como recurso a medição da atuação de uma pessoa antes e depois de determinada ação, sendo também acrescentado o período necessário para que ocorra a efetividade desta ação;

- **Estímulo ao autodesenvolvimento** – refere-se à capacidade das pessoas de medir seu próprio desempenho, para que haja um aprimoramento profissional;

- **Escala salarial** – esta variável determina que uma pessoa, quando assume um maior nível de complexidade de atribuições e responsa-

bilidades, conseqüentemente, tem alterado o seu valor em relação às suas competências, sendo possível ser construído por meio do fator remuneração, utilizando-se uma escala salarial vinculada à escala de complexidade, associando-se, assim, seu desempenho à remuneração, sendo esta utilizada para estimular o desenvolvimento deste indivíduo;

- **Dimensionamento do quadro** – tendo como ponto de partida que as necessidades da organização são a obtenção de pessoas com determinadas competências para atender a essas necessidades, surge como viável o desenvolvimento de uma escala que englobe a complexidade, pois poderá estabelecer quantas pessoas serão necessárias para um determinado processo e para cada um dos seus níveis de complexidade, pois ao se definir um quadro satisfatório de indivíduos para cada processo da organização, há um estabelecimento de como poderá ocorrer uma aproximação ao longo do tempo, ocorrendo uma otimização em sua folha de pagamento;

- **Otimização dos investimentos em desenvolvimento** – por meio das divisões do quadro na escala de complexidade e na disposição de cada pessoa nessa escala, há uma visão ampliada em relação às falhas e aos excessos que poderão ocorrer em cada nível de complexidade, podendo, assim, investir mais para que se obtenha um desenvolvimento maior;

- **Avaliação de desempenho** – com esta variável verifica-se qual a quantidade de entrega e de resultados que uma pessoa dispensa para a organização ou para o negócio, que é dividida em três dimensões interligadas entre si, sendo a primeira relacionada ao desenvolvimento; a segunda diz respeito ao esforço; e a terceira engloba o comportamento, sendo esta última dimensão um relevante fator que se refere ao esforço da pessoa; apresentando-se este de forma abalada, poderá ocorrer algum distúrbio no ambiente organizacional e no desenvolvimento, tanto em uma como em mais de uma pessoa que está ao seu redor.

Portanto, torna-se necessário haver um tratamento diferenciado em cada dimensão do desempenho, seja na maneira de como avaliar, seja por meio das ações posteriores à própria avaliação, pois, para Dutra, há em algumas organizações uma mistura dessas dimensões, em que é dada ênfase ao esforço e ao comportamento; porém, atualmente, o desenvolvimento está sendo considerado a dimensão mais importante do desempenho, tendo, assim, uma atenção mais específica.

Pelos dados que foram selecionados até o momento, verificam-se a necessidade e a grande responsabilidade em se modelar a forma de gerir o capital humano dentro de uma organização, pois, ao se quebrar um modelo tradicional com o intuito de implantar algo diferenciado, é necessária a preocupação com a credibilidade deste novo modelo, para que ocorra realmente a efetividade de suas ações.

4. CONCLUSÃO

Na tentativa de inovar em relação ao papel desempenhado pelos profissionais de Recursos Humanos, vê-se a necessidade latente em agregar valor em relação à realidade competitiva das organizações. Valor este que poderá ser detectado pelo desenvolvimento de competências individuais intrínsecas às pessoas.

Por intermédio deste novo modelo de gerenciamento de pessoas, surge de forma viável este diferencial no que diz respeito à relação entre o indivíduo e o seu ambiente de trabalho, sendo esta gestão baseada nas competências e habilidades necessárias para melhor gerir os negócios da organização, por meio da identificação dos talentos humanos. O fator humano se apresenta como peça-chave para a obtenção do sucesso organizacional, ocorrendo por intermédio de suas competências ou de seu capital intelectual.

Com a apresentação deste novo modelo denominado de Gestão por Competência, deve-se destacar que ele está atravessando uma

fase de adaptação, tendo como objetivo a substituição do modelo tradicional. No entanto, já surgiu com credibilidade tanto no que diz respeito às organizações como por parte dos próprios funcionários, criando não apenas expectativas quanto às inovações, mas também mostrando, na prática, a viabilidade de sua implantação.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBALHO, C. R. S. *Gestão baseada nas competências*. Disponível em: <http://acd.ufrj.br/sibi/snbu/snbu2002/oralpdf/26.a.pdf>. Acesso em: 29/março/03.
- CARVALHO, J. L. *A Empresa Brasileira: Dimensão Humana e sua representação*. Disponível em: <<http://gestaorh.com.br/artigo123jk.htm>> Acesso em: 24/agosto/02.
- COSTA, T. M. Z. A. *Gestão de conhecimento é prática em evolução*. Disponível em: <<http://ietec.com.br/Transcrito do Jornal Gazeta Mercantil>> Acesso em: 24/agosto/02.
- DUTRA, J. S. *et al. Gestão por Competência: um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas*. 2ª edição, São Paulo: Editora Gente, 2001.
- FERNANDES, B. H. R. *Gestão por Competências e Resultados Estratégicos: O caso de uma empresa do setor de saneamento*. VI SEMEAD (Simpósio de Administração)/FEA/USP. Período: 25 e 26/março/03.
- FISCHER, A. L. *et al. Gestão por Competência: um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas*. 2ª edição, São Paulo: Editora Gente, 2001.
- MILKOVICH, G.T., BOUDREAU, J. W. *Administração de recursos humanos*. 1ª edição, São Paulo: Atlas, 2000.
- ULRICH, D. *Os campeões de recursos humanos: inovando para obter os melhores resultados (Human resources champions)* Tradução de Cid Knipel, São Paulo: Futura, 1998.

DEPRECIÇÃO: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO MÉTODO DA CAPACIDADE INSTALADA – ESTUDO DE CASO

DEPRECIATION: ANALYSIS OF THE APPLICATION OF THE INSTALLED CAPACITY METHOD – A CASE STUDY

Prof. Dr. Antonio Marcos FAVARIN¹
Prof. MSc. Marcos Francisco Rodrigues de SOUSA²
Prof. MSc. Fabio da Silva e ALMEIDA³

RESUMO

O presente trabalho tem como principal objetivo apresentar alternativas e formas de depreciação com base na capacidade instalada de uma empresa real. Os critérios de depreciação adotados pelas empresas, em sua grande maioria, seguem a forma imposta pela legislação do imposto de renda.

Este trabalho pretende demonstrar como é possível e adequado analisar o critério de depreciação, caso a caso. Apesar de não existir um consenso definido, tanto no meio profissional quanto no meio acadêmico, a depreciação pode ser efetuada com base na capacidade instalada da empresa.

Palavras-chave: *Depreciação, capacidade instalada.*

ABSTRACT

The present work has as main objective to present alternatives and depreciation forms with base in the installed capacity of a real company. The depreciation criteria adopted by the companies, in great majority follows the form imposed by the legislation of the income tax.

This work intends to demonstrate how it is possible and appropriate to analyze the depreciation criterion, case by case. In spite of a defined consensus not to exist, in the professional middle and in the academic middle, the depreciation can be made with base in the installed capacity of the company.

Key words: *Depreciation, installed capacity.*

⁽¹⁾ Doutor em C. Contábeis e Controladoria pela FEA/USP, professor da PUC-Campinas, Consultor de Empresas.

⁽²⁾ Doutorando em Contabilidade pela AWU, professor da PUC-Campinas e Consultor de Empresas.

⁽³⁾ Mestre em C. Contábeis e Financeiras pela PUC-SP, professor da PUC-Campinas, Consultor de Empresas.

1. INTRODUÇÃO

São muitas as dificuldades que envolvem a adoção de um método para mensurar com maior proximidade o desgaste dos bens em virtude de seu uso e perda de valor com o passar do tempo. Existem diversos critérios já estudados sobre os quais iremos fazer algumas considerações no decorrer deste artigo, porém nenhum deles pode ser considerado ideal para todos os casos.

As análises e considerações efetuadas por Hendriksen & Breda (1999), Iudícibus (1997), Hopp & Leite (1988) trazem considerações e observações importantes no sentido de adequar o critério à realidade da empresa para que se chegue o mais próximo possível da realidade.

No Brasil, a grande maioria das empresas prefere seguir o método linear determinado pela fiscalização, sem sequer saber se aquele critério está sendo satisfatório para a empresa. No estudo que apresentamos, destacamos a possibilidade de argumentar e adotar a forma mais correta e justa para aplicação da depreciação que, neste caso, utiliza a capacidade instalada para mensurar o desgaste das máquinas e equipamentos, uma vez que a empresa estava trabalhando apenas com 11,28% de sua capacidade instalada.

O estudo de caso⁴ que estamos utilizando para fundamentar a aplicação de nossos estudos trata de uma empresa multinacional que atua no ramo de transformação de chapas de aço para a indústria de base.

Neste artigo estamos apresentando as distorções que o critério linear causa na apuração de resultado da empresa e, em consequência, no planejamento tributário.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

É necessário compreender o que significa a depreciação para efeito do presente trabalho. O

entendimento do objetivo da depreciação para as empresas é que norteia a necessidade de mudança de critério e a melhor adequação às necessidades atuais de determinadas empresas.

Uma variedade de métodos de depreciação pode ser usada para alocar o montante depreciável de um ativo numa base sistemática, durante a sua vida útil. Entre tais métodos, incluem-se o método linear (temporal), o método dos saldos decrescentes e o método do total de unidades. A depreciação linear tem como resultado uma despesa constante durante a vida útil do ativo. O método dos saldos decrescentes resulta em despesa decrescente durante a vida útil do ativo. O método do total de unidades resulta numa despesa baseada no uso ou produção do ativo.

O método de uso para um ativo é selecionado de período a período, a não ser que haja uma mudança no padrão esperado de benefícios econômicos desse ativo. Hendriksen & Breda (1999:324) salientam o seguinte em relação à depreciação:

“A depreciação contábil é a alocação racional e sistemática do custo original de um ativo (menos valor residual, se houver) ao longo da vida útil esperada do ativo. O processo envolve uma atividade de alocação, de modo que a despesa periódica de depreciação carece de qualquer interpretação semântica”.

A Lei 6.404/76, das sociedades por ações em seu art. 183, § 2º, item a, salienta que:

“A diminuição de valor dos elementos do ativo imobilizado será registrada periodicamente nas contas de: a) depreciação, quando corresponder à perda do valor dos direitos que têm por objeto bens físicos sujeitos a desgastes ou perda de utilidade por uso, ação da natureza ou obsolescência”.

O regulamento do imposto sobre a renda destaca em seu RIR/3000 art. 312 a possibilidade

⁽⁴⁾ Em razão do acordo de sigilo com a empresa, não citaremos sua denominação social. Os detalhes de operação estão descritos no tópico 3.1 – A situação atual da empresa Caso.

de ser efetuada a depreciação acelerada dos bens móveis, em consequência do número de horas diárias de operação ou, neste caso, uma redução da depreciação mensal.

Hoje, a forma mais utilizada para o critério de depreciação é o chamado critério temporal, ou seja, o método envolve a alocação dos custos em relação a um período e não por causa dos serviços. Neste caso, o que mais se aplica é o método da linha reta. A premissa básica que norteia este método é que a depreciação é consequência da passagem do tempo, e não do uso do ativo. A distorção que ocorre neste método é que se supõe que o custo total dos serviços usados em qualquer período é o mesmo, independentemente da intensidade de utilização.

Ludícibus (1997:187) destaca as premissas adotadas pelo método de alocação do critério temporal: “1) *Depreciação é função do tempo;* 2) *não se leva em conta o fator custo de capital;* 3) *a eficiência do equipamento é constante durante os anos.*”

A literatura sobre depreciação nos mostra a importância da análise caso a caso e adequação da melhor taxa para os diferentes casos e fases da empresa.

Tendo em vista a incoerência na generalização dos critérios de depreciação, a (IASB) International Accounting Standard Board destaca nas Normas Internacionais de Contabilidade IAS 16⁵ o seguinte, com relação à necessidade de revisão dos métodos de depreciação:

“O método de depreciação aplicado ao ativo imobilizado deve ser revisado periodicamente e, se tiver havido uma mudança significativa no padrão esperado dos benefícios econômicos desses ativos, o método deve ser mudado para refletir a mudança de padrão. Quando tal mudança no método de depreciação é necessária, a mudança deve ser tratada como uma mudança na estimativa contábil e a despesa de depreciação, do período

corrente e de períodos futuros, deve ser ajustada.”

O IASB destaca ainda quatro pontos relacionados aos benefícios econômicos incorporados a um ativo imobilizado que são principalmente consumidos pela entidade, mediante o uso do ativo.

a) o uso esperado do ativo pela entidade; o uso é avaliado com base na capacidade esperada do ativo ou na sua produção física;

b) o desgaste físico esperado, que depende de fatores operacionais, tais como o número de turnos durante os quais o ativo será usado, o programa de reparo e manutenção e o cuidado e a manutenção do ativo enquanto estiver inativo;

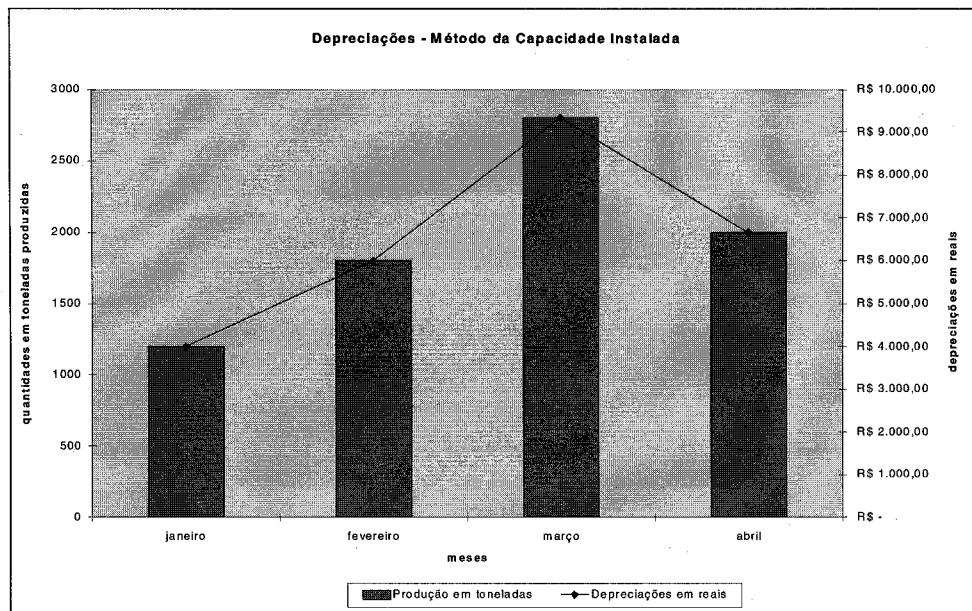
c) obsolescência técnica resultante de mudanças ou aperfeiçoamentos na produção, ou mudanças na demanda no mercado do produto ou serviço proporcionados pelo ativo; e

d) limites legais ou semelhantes sobre o uso do ativo, tal como data de expiração dos respectivos arrendamentos.

A adequação da depreciação à diminuição da capacidade de geração de serviços físicos é bastante coerente para o caso que estamos analisando no tópico 3, uma vez que os equipamentos não estão gerando os benefícios econômicos a que se propuseram e ao tempo necessário para cobrir seus custos.

Admitindo-se que a empresa houvesse realizado um investimento em máquinas operatrizes da ordem de R\$ 1 milhão, cuja capacidade de produção estimada ao longo de sua vida útil fosse de 500 mil t, teríamos que, na medida em que essas máquinas fossem proporcionando a produção, o investimento seria amortizado, assim, haveria uma adequada relação entre os serviços prestados e a amortização do investimento, conforme pode-se ver no gráfico a seguir:

⁽⁵⁾ IASB – International Accounting Standards Board 2001. IAS 16.



A escala apresentada pode ser maior ou menor, dependendo da capacidade de produção da(s) máquina(s), porém a coerência em depreciar somente a parte que a máquina desgasta por causa de sua produção é mais razoável. Neste caso, ocorre a proporcionalidade e a depreciação será em razão da produção.

Hendriksen & Breda (1999:331) também destacam a necessidade de adequação ao método da capacidade instalada e sua geração de serviços físicos e exemplificam da seguinte forma:

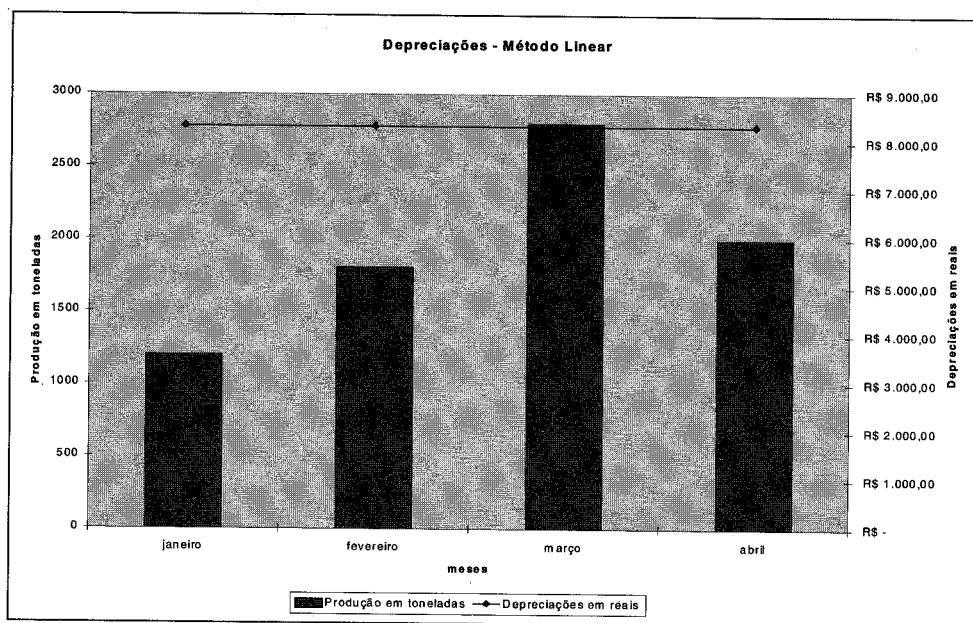
“A idéia primordial destacada no método, é a de disponibilidade de serviços físicos para uso ou consumo pelo titular do ativo. Sucedâneos de serviços esperados incluem o número de unidades que serão produzidas ao longo de sua vida útil, o número de horas, dias, ou meses pelos quais se espera que o ativo esteja sendo utilizado; o número de quilowatts-horas de energia elétrica que serão consumidos na produção; ou alguma outra unidade intermediária de entrada ou saída. Nesse nível de análise, a depreciação baseia-se estritamente na utilização física. Por

exemplo, pode-se esperar que um caminhão percorra 100.000 quilômetros durante sua existência. Se acumular 20.000 quilômetros no primeiro ano, 20% de seu custo serão lançados como depreciação. O resultado será uma despesa variável de depreciação.”(O grifo é nosso.)

Percebe-se, neste caso, a vantagem do enfoque da capacidade de geração de serviços, que é apresentado para empresa que está atuando abaixo de sua capacidade instalada. Neste caso estamos apresentando a depreciação com base na capacidade instalada que refletirá a melhor adequação às condições da empresa.

O gráfico a seguir demonstra de forma clara a depreciação pelo método linear e suas incoerências em não prever a variação e não aplicabilidade de desgaste econômico do bem no decorrer do uso intensivo.

Para se efetuarem os cálculos com base na capacidade instalada, deve-se observar que a mudança do critério do cálculo pode ser aplicada da seguinte forma, conforme destacado por Ludícibus, Martins e Gelbcke (2000, p. 197):



$$\text{Quota de Depreciação Anual} = \frac{\text{No. De unidades produzidas no ano X}}{\text{No. de unidades estimadas a serem produzidas no ano}}$$

Como podemos observar, e já salientado por Hendriken e Breda (1999), todos os métodos precisam de limitadores, seja por tempo ou por estimativa de capacidade produtiva, sem os quais seria difícil mensurar o desgaste, a reposição econômica ou a necessidade de investimento.

2.1 – O foco na utilidade da Contabilidade como ferramenta gerencial.

Hendriksen e Breda (1999:325) salientam que a discussão pontual em torno do assunto da depreciação é que, de fato, nenhum método é completamente defensável, ou seja, é impossível defender um método de alocação como superior a todos os demais.

Hopp & Leite (1988) afirmam que os ciclos de vida dos produtos estão cada vez menores por causa do avanço tecnológico. As apropriações contábeis, como as depreciações de máquina, amortização de patentes, devem ser aceleradas e jamais deveriam seguir as tabelas preparadas pela Receita Federal.

Isolando somente o assunto da depreciação e focando o seu reflexo gerencial, é de extrema importância para as empresas, por meio de sua contabilidade, adotarem critérios que reflitam a realidade das operações não somente para tabela do fisco, mas também pelo seu processo normal de atividade e operação.

O valor da contabilidade neste caso está em adequar a melhor forma de considerar a depreciação para cada caso.

⁽⁶⁾ O resultado da fração apresentada representará o percentual de depreciação a ser aplicado no ano X.

3. CÁLCULO DA DEPRECIAÇÃO COM BASE NA QUANTIDADE PRODUZIDA

3.1 - A situação atual da Empresa Caso⁷

Para o entendimento da situação atual da empresa "caso", deve-se ter em mente que a capacidade produtiva utilizada foi a seguinte: quantidades nos últimos 4 meses: Janeiro 345 t; Fevereiro 579 t; Março 479 t; Abril 400 t.

Se considerada a capacidade total de produção, a empresa vem trabalhando com 11,28% da sua capacidade total de produção⁸. Sendo assim, existe a necessidade de se fazer uma adaptação das taxas de depreciação adotadas conforme a legislação, que prevê as condições normais de trabalho da empresa e assim aplica o critério de depreciação linear.

Neste caso, existe a subutilização dos ativos, ligados à produção, que não estão sendo utilizados na sua capacidade total. Obviamente, há a necessidade de se calcular a nova taxa de depreciação que seria aplicável a estes bens e com isso fazer um cálculo econômico de forma mais coerente. Sendo assim, abaixo relacionamos algumas informações a respeito da capacidade de produção e produção real da empresa.

⁹ Capacidade de produção	4.000 t/mês
¹⁰ Produção média realizada período (Jan a Abril de 2003)	451 t/mês
(%) Utilização da Capacidade	11,28%
¹¹ Capacidade de Produção vida útil das Máquinas	480.000 t

⁽⁷⁾ O nome da empresa não será citado em razão do sigilo assumido pelos autores.

⁽⁸⁾ Capacidade Máxima de Produção 4.000 t/mês, conforme projeto inicial da empresa.

⁽⁹⁾ Dados obtidos e demonstrados no ponto 2(a) e 2(b).

⁽¹⁰⁾ Dados retirados do Controle de Produção da empresa de Janeiro a Abril de 2003 (Média).

⁽¹¹⁾ Expectativa da produção máxima do bem.

⁽¹²⁾ Máquinas que recebem as chapas de aço para posterior corte.

Assim, o total esperado de depreciação com base nas máquinas que compõem o ativo da empresa, calculado com base na capacidade de produção, será obtido pela divisão da produção real pela capacidade total.

3.2 - Cálculo para teste da Capacidade Máxima de Produção

Considerando o Lay-Out atual da Planta Industrial da Empresa "Caso", conclui-se que o ponto de medição da capacidade operacional instalada corresponde à máxima tonelagem de chapas de aço processadas pelos Alimentadores¹². Sendo os alimentadores o ponto crítico do processo, basta saber qual é o volume desta alimentação da linha de produção, dispensando outros cálculos, uma vez que as demais máquinas ficam limitadas à entrada de insumos para sua operação.

O cálculo para teste da capacidade instalada da "Empresa Caso", necessário para saber o total máximo de produção que a empresa consegue com a quantidade atual de máquinas, foi efetuado a partir do manual técnico das máquinas e teve como base os alimentadores e a prensa, que são, neste caso, os limitadores de produção. Os cálculos foram efetuados com auxílio de um engenheiro mecânico.

Por meio dos cálculos e resultados obtidos a partir das premissas adotadas, e considerando os valores demonstrados nos itens a e b, conclui-se que a capacidade projetada é limitada ao que os alimentadores podem suportar, ou seja, 185.592 t/ano. A capacidade total do restante dos equipamentos é possível com os equipamentos disponíveis.

a. Cálculo da Capacidade de produção dos Alimentadores: Fagor

Largura Metro	Espessura Metro	Densidade/k	Velocidade k / minuto	t / mês
0,40	3,50	8,00	30,00	2.661,12
0,40	3,50	8,00	10,00	887,04

Onde:

Fagor : Marca do Alimentador

Espessura * Densidade = kg/m

kg/Metro * Largura * Velocidade = kg/min.

Cálculo com Base na Capacidade Máxima

0,3360	kg/min.
20,160	kg/hora = (kg/min*60)
	6 Horas Úteis
120,960	t/dia
2.661,120	t/mês (22 dias)
31.933,440	t/ano

Cálculo com Base na Capacidade Mínima

0,1120	kg/min.
6,720	kg/hora = (kg/minuto*60)
	6 Horas Úteis
40,320	t/dia
887,040	t/mês (22 dias)
10.644,480	t/ano

b. Cálculo da Capacidade de produção dos Alimentadores: Dimeco

Largura Metro	Espessura MM	Densidade/kg	Velocidade kg / min	t / mês
0,33	5,70	8,00	90,00	487,56
0,33	5,70	8,00	10,00	54,17

Onde:

Dimeco: Marca do Alimentador

Espessura * Densidade = kg/Metro

Kg/Metro * Largura * Velocidade = kg/min.

Cálculo com Base na Capacidade Máxima

1,3543	kg/min.
81,259	kg/hora = (kg/min*60)
	6 Horas Úteis
487,555	t/dia
10.726,214	t/mês (22 dias)
128.714,573	t/ano

Cálculo com Base na Capacidade Mínima

0,1505	kg/min.
9,029	kg/hora = (kg/min*60)
	6 Horas Úteis
54,173	t/dia
1.191,802	t/mês (22 dias)
14.301,619	t/ano

4. CÁLCULO DA DEPRECIÇÃO COM BASE NA CAPACIDADE DE PRODUÇÃO

Considerando que a depreciação será calculada com base na capacidade total de produção, teremos então o seguinte resumo de cálculo para os bens relacionados na tabela 1 a seguir:

A capacidade total de produção das máquinas do parque industrial, considerada entre a sua entrada em funcionamento e a sua desativação final e venda como sucata, sem outra serventia portanto, foi de 4.800.000 t, por outro lado, considerou-se que o esgotamento da sua capacidade de produção dar-se-á no período de 10 anos¹³.

Cálculo da Depreciação com Base na Capacidade Instalada

Cálculo da Taxa de Depreciação	$\frac{\text{Produção Anual Real Projetada}}{\text{Capacidade de produção anual das máquinas}} = \frac{6.000 \text{ t}}{480.000 \text{ t}} * 100 =$	Taxa anual de depreciação 1,25%												
Depreciação com base na capacidade Instalada	<table border="0"> <tr> <td>Valor do investimento em Máquinas e Equipamentos</td> <td>Taxa</td> <td>Quota anual de depreciação</td> <td>Quota Mensal de Depreciação</td> </tr> <tr> <td>R\$</td> <td>1,25%</td> <td>= R\$</td> <td>= R\$</td> </tr> <tr> <td>23.048.781,69</td> <td>x</td> <td>288.109,77</td> <td>24.009,15</td> </tr> </table>	Valor do investimento em Máquinas e Equipamentos	Taxa	Quota anual de depreciação	Quota Mensal de Depreciação	R\$	1,25%	= R\$	= R\$	23.048.781,69	x	288.109,77	24.009,15	
Valor do investimento em Máquinas e Equipamentos	Taxa	Quota anual de depreciação	Quota Mensal de Depreciação											
R\$	1,25%	= R\$	= R\$											
23.048.781,69	x	288.109,77	24.009,15											

⁽¹³⁾ Independentemente do método, é necessário colocar um limitador de tempo. Neste caso consideramos que, nas condições ideais e com funcionamento pleno, seriam necessários 10 anos para seu sucateamento.

Cálculo da Depreciação com Base Método Linear – Critério Fiscal

Cálculo da Taxa de Depreciação	Valor do investimento em Máquinas e equipamentos	100% =	Taxa anual de depreciação
	Vida Útil do Bem – 10 anos	10 anos	10%
Depreciação com base na vida útil do bem - Linear	Valor do investimento em Máquinas e Equipamentos	Taxa 10%	Quota anual de depreciação
	R\$		= R\$
	23.048.781,69 x		2.304.878,17
			Quota Mensal de Depreciação
			= R\$
			192.073,18

Diferença de valores entre Método Linear (fiscal) e Capacidade Instalada

Período	Método Linear – (Fiscal)	Método Capacidade Instalada	Diferença de Valores
Anual	R\$ 2.304.878,17	R\$ 288.109,77	R\$ 2.016.768,40
Mensal	R\$ 192.073,18	R\$ 24.009,15	R\$ 168.064,03

Para efeito de cálculo, foi determinada a quantidade máxima de produção durante a vida útil da máquina, em vez de se determinar o tempo. A depreciação ocorre com base na produção realizada e não no tempo. O tempo serve apenas como um limitador.

5. CONTROLES INTERNOS DEFINIDOS

Na prática, fica claro também que, ao utilizar o critério da depreciação com base na capacidade instalada, haverá uma demanda maior de controle interno dos bens, pois mensalmente a taxa está sendo alterada por causa da produção.

Para os bens utilizados em áreas (setor) de apoio, comercial, administração é importante fazer uma análise específica para saber quais bens sofrem desvalorização tecnológica, caso

dos equipamentos de informática. Nosso propósito aqui é analisar os bens ligados direto à produção, pois são eles que pesam diretamente na fabricação dos produtos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para elaboração do presente trabalho foram efetuadas as diligências necessárias na “Empresa Caso”, com intuito de buscar subsídios técnicos que suportassem os cálculos e definições apresentados.

A análise da capacidade instalada da empresa teve como base de cálculo somente os pontos de restrição do processo produtivo, que no caso específico, são os “Alimentadores e as Prensas”. Quando se determina a capacidade destes dois itens, o restante funciona em função

da velocidade e volume de entrada dos produtos que eles são capazes de proporcionar ao processo.

Para o critério de depreciação com base na capacidade instalada e posteriormente tomando como variável a quantidade produzida, os cálculos devem ser revistos periodicamente, a fim de ajustar o volume real de produção mensal e anual. Para os demais itens é sugerido aplicar o critério da depreciação com base na vida útil temporal.

Procuramos demonstrar a possibilidade de se adotarem critérios alternativos de depreciação para cada caso, conforme sua particularidade, com total transparência e coerência com os fatos ocorridos na empresa. Do ponto de vista da legislação é perfeitamente aceitável, desde que a empresa tenha um laudo elaborado por engenheiro que possa assegurar tecnicamente a capacidade de produção dos equipamentos.

Conclui-se também que a adoção do método de mensuração da depreciação é importante para definir qual é o resultado da empresa se ela estiver atuando com uma determinada porcentagem de sua capacidade instalada. Neste caso, é possível perceber a incoerência de se adotar o critério do tempo para o desgaste do equipamento.

Isto só reforça a imagem de que não há uma regra preestabelecida nem uma tabela linear que supostamente reflitam o desgaste final

do bem em razão do tempo, do uso ou do retorno, o que existe é de fato a necessidade de adequação caso a caso.

Outros trabalhos, trazendo alternativas de depreciação, devem ser efetuados para que seja formado um banco de experiência que suporte as ações adotadas pelas empresas.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HENDRIKSEN, Eldon S., VAN BREDÁ, Michael – *Teoria da Contabilidade* – São Paulo: Atlas, 1999.

IUDÍCIBUS, Sérgio de – *Teoria da Contabilidade* – 5ª ed. – São Paulo: Atlas, 1997.

_____ – *Crepúsculo ou Ressurgimento?* – Revista Brasileira de Contabilidade – 1989.

HOPP, João Carlos, LEITE, Hélio de Paula – *O crepúsculo do lucro contábil* – Revista de Administração de Empresas – 1988.

HORNGREN, Charles T., FOSTER, George, DATAR, Srikant M. – *Contabilidade de Custos* – Rio de Janeiro, ed. LTC – Tradução: José Luiz Paravato. 2000.

Manual de Contabilidade das sociedades por ações: aplicáveis às demais sociedades / FIPECAFI – Equipe de professores da USP – 7ª edição revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2003.

POLÍTICA DE FOMENTO À INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NO BRASIL E AVALIAÇÃO

POLITICS MOTIVATING TECHNOLOGICAL INNOVATION IN BRAZIL AND EVALUATION

Prof. Dr. José Henrique SOUZA¹

RESUMO

Neste artigo são apresentados os principais argumentos que justificam a necessidade de o Estado brasileiro institucionalizar as práticas de avaliação de suas ações em C&T. O fomento público à inovação tecnológica pode alterar a competitividade econômica entre as nações, daí ser importante que a sociedade estabeleça formas de monitorar as estratégias e as atividades das agências públicas de fomento à ciência e tecnologia (C&T). No Brasil, o governo e os tomadores de decisão necessitam de informações sobre a eficiência de seus programas. Com um sistema de avaliação poder-se-ia verificar se as agências públicas de fomento tecnológico estão planejando ações, objetivos e metas que sejam justificáveis do ponto de vista social.

Palavras-chave: Avaliação, Política Científica e Tecnológica, Inovação, C&T e Brasil.

ABSTRACT

This paper looks for the main arguments that justify the necessity of the Brazilian State to institutionalize the evaluation of its action in S&T. Public promotion to technological innovation can change the economic competition between nations. The importance given to the role of the State in the technological promotion rises the necessity of the society to monitor strategies and activities of public agencies in the field of Science and Technology (S&T). It is urgent to implement efficient results evaluations of public actions. In Brazil, decision makers need evaluative information about how well federal programs are working. An evaluation system could verify if the public agencies of technological promotion are planning actions, objectives and goals that are justifiable from the social point of view.

Key words: Evaluation, Science and Technology Policy, Innovation, S&T and Brazil.

⁽¹⁾ Professor do curso de economia da PUC-Campinas e do Instituto Superior de Ciências Aplicadas.

1. INTRODUÇÃO

As avaliações de programas de fomento público à inovação tecnológica se tornaram uma rotina em vários países. Porém, no Brasil, essa realidade ainda está longe de ser verdade. Para que o Brasil avance nessa área é preciso aprender com a experiência dos países que possuem sistemas mais avançados de avaliação do fomento público à P&D. Neste artigo vamos tratar dos principais argumentos que justificam a necessi-

dade de o Estado brasileiro institucionalizar práticas de avaliação de suas ações no campo da C&T.

2. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE PROGRAMAS PÚBLICOS VOLTADOS PARA A INOVAÇÃO

O Estado brasileiro vem aplicando em pesquisa e desenvolvimento (P&D) mais de

Tabela 1. Dispendios do governo federal em pesquisa & desenvolvimento (P&D), por órgãos 1996-2002 (em R\$ 1000,00 de 2002)

Órgão/Unidade Orçamentária	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	MÉDIA
Total	3.630.425	3.486.107	3.134.926	3.216.864	3.154.634	3.409.664	3.017.141	3.292.823
Ministério da Agricultura e do Abastecimento	884.357	806.793	770.195	696.654	683.760	666.554	606.663	730.711
Ministério da Ciência e Tecnologia	1.567.087	1.517.293	1.254.359	1.264.437	1.290.785	1.509.144	1.208.461	1.373.081
Ministério da Defesa	93.123	56.647	50.376	56.317	44.507	44.487	32.982	54.063
Ministério da Educação	724.906	709.205	598.366	655.072	534.562	479.477	481.277	597.552
Ministério da Integração Nacional	2.058	830	183	120	37.510	5.918	1.924	6.935
Ministério da Saúde	336.621	373.342	428.252	519.638	553.442	690.160	662.208	509.095
Ministério de Meio Ambiente	14.083	11.598	12.906	11.246	8.896	13.220	14.757	12.387
Ministério de Minas e Energia	1.277	-	-	-	-	227	359	621
Ministério do Desenvolvimento Agrário	-	352	358	36	-	-	-	249
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	-	3.358	15.543	-	-	-	-	9.451
Presidência da República	6.913	6.687	4.289	13.334	671	-	7.508	6.567

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Extração especial realizada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

http://www.mct.gov.br/estat/ascavpp/portugues/2_Recursos_Aplicados/tabelas/tab2_1_3a.htm

Elaboração: Coordenação-Geral de Indicadores - Ministério da Ciência e Tecnologia.

R\$ 3,29 bilhões anualmente. Apesar de uma tendência de pequena queda nesse volume, como pode ser visto no quadro abaixo, ele representa, provavelmente, metade de todos os recursos gastos em P&D no país. Entretanto, embora esse volume seja bastante expressivo, pouco se faz para avaliar quais são os verdadeiros resultados e impactos que esse gasto exerce sobre a economia brasileira.

Sabe-se, com certeza, que o investimento em P&D, quer ele seja público ou privado, gera diferentes efeitos positivos como, por exemplo, o aumento do grau de competitividade da economia, a geração de emprego e renda, a proteção ao meio ambiente e a melhoria do padrão de vida da população. Porém, investimentos somente não bastam para atingir estes objetivos. É preciso que o Estado brasileiro aplique seus recursos da forma mais eficiente possível.

As restrições orçamentárias e os problemas sociais que afligem o Brasil demandam uma competência singular dos gestores do dinheiro público. É preciso, cada vez mais, atingir o melhor resultado com os recursos disponíveis.

O Manual de Oslo (OECD, 1996) apresenta dois tipos de inovação: a) novos produtos, serviços e processos, cujas características tecnológicas ou uso diferem significativamente dos anteriores por incorporarem novas tecnologias e/ou combinações de tecnologias existentes para novos usos e b) importantes melhorias tecnológicas em produtos, serviços e processos já existentes, isto é, modificações que melhoram a *performance*, qualidade e custos por meio do uso de componentes, materiais ou subsistemas com melhor desempenho. Nas inovações de processo pode ocorrer a melhoria de métodos de produção ou comercialização que envolvam mudanças em equipamentos, na organização da produção ou ambos. Tais mudanças são implementadas para produzir ou distribuir novos produtos, que exigem

novos métodos e equipamentos, ou para melhorar a eficiência da produção e entrega de produtos já existentes.

Para que uma invenção ou desenvolvimento se torne uma inovação, ela precisa ser introduzida no mercado ou utilizada em um processo de produção. Deste modo, a inovação envolve atividades financeiras, científicas, tecnológicas, organizacionais e comerciais.

Algumas inovações têm uma aplicação mais específica com poucas externalidades. Outras podem ser aplicadas no lançamento ou melhoria de inúmeros produtos ou processos, o que confere grande importância às agências de fomento. Um dos principais objetivos da ação do Estado no campo da C&T é justamente buscar o máximo de geração de **efeitos** benéficos para a sociedade.

Alguns estudos e manuais como, por exemplo, Bach et al, 1992 e 1995², Jaffe, 1996; OECD, 1996; Ruegg, 1998 e TAFTIE, 1998, e Williams e Rank, 1998 descrevem com simplicidade e precisão os tipos de efeitos que as inovações apoiadas por programas públicos podem gerar.

Existem efeitos facilmente visíveis e outros difíceis de serem percebidos ou detectados. Algumas externalidades decrescem no bojo da difusão, enquanto outras se intensificam (TAFTIE, 1998). Também pode haver sucessivos níveis de impactos que dependem do tipo de tecnologia, da comercialização das inovações e do grau de competitividade do segmento.

O resultado total (efeitos diretos e indiretos) pode ser definido como **resultado**, **"outcome"** ou **"result"** (Jaffe, 1996 e TAFTIE, 1997). Os objetivos pretendidos e alcançados pelos projetos apoiados pelo Estado podem ser denominados **efeitos diretos** ou **"output"**. Tais efeitos pertencem ao domínio imediato do projeto

⁽²⁾ O objetivo do grupo BETA é quantificar os impactos econômicos diretos e indiretos do gasto público em desenvolvimento científico e tecnológico (Bach, 1992b). Esses impactos se relacionam às modalidades de inovação propostas por Schumpeter (1985), que são: novo bem ou qualidade com o qual os consumidores ainda não estão familiarizados; novo método de produção ou de comercialização de uma mercadoria; novo mercado no qual o ramo particular da indústria local não tenha ainda entrado; nova fonte de matérias-primas ou bens semimanufaturados e nova organização de qualquer indústria.

e normalmente representam o retorno privado. Além dos efeitos diretos surgem outros que podem ser denominados **efeitos indiretos, externalidades positivas ou negativas, "spillover", "spin-off" ou impactos**. Estas externalidades extrapolam os retornos privados e geram um ganho social, isto é, uma "taxa social de retorno" (Jaffe, 1996). Geralmente os efeitos indiretos se manifestam por meio da difusão de conhecimentos e de ganhos ao longo das redes de companhias, organizações, usuários e consumidores das empresas inovadoras. Podem ser classificados, segundo Adam B. Jaffe (1996), em três tipos:

a) **Externalidades de mercado.** Podem ser ganhos de consumidores que passam a contar com produtos melhores ou mais baratos. Também podem ser uma maior oferta de produtos intermediários e máquinas mais produtivas, ou de equipamento e tecnologias que viabilizem o lançamento de novos produtos³. Outra fonte de externalidades de mercado são os empregos gerados, tanto pelo efeito multiplicador dos investimentos das empresas inovadoras, como pelo efeito indireto como resultado do imposto sobre a renda global;

b) **Externalidade de conhecimento.** Muitas inovações podem ser imitadas por empresas seguidoras que passam a criar valores a custo zero ou menor do que aquele que foi pago pela firma inovadora⁴. Pode surgir um processo de produção mais eficiente que pode ser copiado por outras firmas. Caso ele seja desvantajoso, as empresas seguidoras poupam recursos. Outro caso ocorre quando usuários e fornecedores desenvolvem um bem de capital ou insumo que posteriormente será comercializado pelo fornecedor. Neste caso a transferência de conhecimento não decorre de imitação e nem de uma relação de mercado, mas de uma necessidade do processo de inovação (Jaffe, 1996);

c) **Externalidade de rede.** A rentabilidade e os benefícios sociais de um conjunto

inter-relacionado e interdependente de tecnologias dependem do sucesso individual de cada empresa (Jaffe, 1996). Segundo Porter (1989), "*Apresença de compradores, fornecedores e indústrias correlatas de classe mundial num país deflagra vantagens autofortalecedoras no aprimoramento da vantagem competitiva da indústria.*"

3. O FOMENTO PÚBLICO À INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

Os economistas liberais acreditam que as falhas da intervenção estatal são maiores que as falhas naturais de mercado. Os "market friendly" propõem intervenções temporárias e cadentes. Outros, como os "evolucionistas", acreditam que o mercado, as instituições e o Estado são componentes fundamentais do desenvolvimento tecnológico.

De modo geral, as intervenções voltadas para a resolução de problemas sociais têm fácil aceitação junto à população e aos estudiosos. Já o apoio público às empresas privadas não conta com a mesma simpatia. Mesmo assim, alguns grupos que defendem o apoio público à pesquisa e inovação empresarial acreditam que tal esforço gera benefícios sociais em áreas como: meio ambiente, saúde, serviços públicos, melhoria de produtos e geração de emprego e renda. Também proporciona um crescimento econômico sustentável e uma estrutura empresarial dinâmica, forte, competitiva e capaz de reagir bem às mudanças na economia. O apoio público seria mesmo necessário. O mercado, segundo esses grupos, não operaria de uma forma ótima do ponto de vista social. Caberia ao fomento público induzir as empresas a investirem em P&D, principalmente em projetos geradores de alto risco e grandes benefícios sociais (Jaffe, 1996 e TAFTIE, 1997).

Do ponto de vista empresarial, os investimentos em pesquisa e inovação se justificam pela criação de novos produtos, processos, métodos e serviços. O objetivo é ampliar o lucro, o conhecimento para a inovação e a posição

⁽³⁾ A esse respeito podemos ver os estudos de Chudnovsky, 1983; Erber e Araújo Jr. 1973, Fransman, 1986: 51.

⁽⁴⁾ A cópia dos novos conhecimentos ou tecnologias pelos concorrentes também pode anular completamente as vantagens competitivas de custo ou diferenciação dos inovadores (Porter, 1990 e Kotler, 1993).

competitiva. Deste modo, tanto o Estado quanto as empresas investem em pesquisa e inovação para obter algum tipo de **retorno** (Georghiou e Meyer-Krahmer, 1992; Lipsett et al, 1995; Ratchford, 1997; Ruegg, 1998 e TAFTIE, 1997).

Entretanto, o tipo de envolvimento do Estado na questão da inovação varia bastante ao longo do tempo e entre os países⁵. Segundo Rothwell e Dodgson (1992), temos as seguintes fases da intervenção pública no campo da inovação:

Tabela 2. Evolução da Pesquisa Pública e da Política de Desenvolvimento Tecnológico na Europa

	Política Científica	Política Industrial, de Inovação e Tecnológica	Ênfase no Tamanho das Empresas
Década de 1950 e 1960	Educação científica Pesquisa universitária Pesquisa básica em laboratórios públicos	Política Industrial Subsídios para P&D e equipamentos Reestruturação industrial Apoio à P&D coletiva Treinamento e educação técnica	Ênfase sobre grandes firmas e aglomerações industriais Criação das "flagship" ⁶ nacionais Fundos para P&D priorizam grandes firmas Escassez de capital de risco
Pouca coordenação ou ações de colaboração entre "science policy-makers" e "industrial policy-makers"			
Meados dos anos 1970 até início dos anos 1980	Idem Algum interesse sobre os fracos vínculos universidade-indústria	Política de Inovação Subsídios para inovação Envolvimento dos institutos de pesquisa no desenvolvimento de produtos Política estatal de compra para estimular a inovação	Crescente interesse pela pequena e média empresa (PMEs) Medidas para apoiar as PMEs Escassez de capital de Risco
Crescente coordenação das políticas setoriais			
Início dos anos 1980 até os dias de hoje	Ênfase sobre os vínculos universidade-empresas Ênfase sobre pesquisa estratégica nas universidades	Política Tecnológica Seleção e apoio às tecnologias genéricas Crescimento na política europeia de colaboração em pesquisa pré-competitiva Ênfase na colaboração entre empresas	Ênfase na criação de empresas baseadas em novas tecnologias Aumento da disponibilidade de capital de risco
Iniciativas de políticas inter-setoriais (científicas e industriais) Crescente interesse sobre a responsabilidade e avaliação da eficiência da Política de P&D Interesse pela disparidades econômicas, regionais e nacionais Ações públicas para melhorar o potencial de P&D das regiões menos desenvolvidas (infra-estrutura tecnológica, parques científicos, parques tecnológicos, centros de inovação, etc.			

Fonte: Rothwell e Dodgson, 1992.

⁵ Normalmente depende do papel que o Estado desempenha na economia, da ideologia do partido hegemônico e das especificidades do ambiente institucional, econômico e educacional. Em alguns casos, como na Grécia e em Portugal, a participação em blocos econômicos também pode interferir no sentido e na disponibilidade de recursos públicos para a inovação (Kastrinos e Romero, 1997).

⁶ Companhias "flagship" ou "campeões nacionais" são empresas competitivas no mercado mundial (Rothwell e Dodgson, 1992).

Na França e no Japão o Estado tem planejado, apoiado, coordenado e implementado estratégias tecnológicas. Nos Estados Unidos, Alemanha e Grã-Bretanha o envolvimento público é menor. A política pública visa apenas criar um ambiente favorável à inovação. As forças do mercado e as estratégias das empresas são predominantes na seleção tecnológica (Rothwell e Dodgson, 1992)⁷.

Na França e na Itália o envolvimento estatal já foi parte de um planejamento econômico, social, regional e nacional que servia de indicativo para o setor privado. Os objetivos da política industrial eram formulados e executados por instituições que representavam o Estado e as empresas. Outros países, como Alemanha e Dinamarca, usam instrumentos de política industrial integrados a uma política econômica focada na criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento (Rothwell e Dodgson, 1992).

Quanto ao direcionamento da Política de C&T, também há diferenças entre nações. Países como o Japão, Suíça e Suécia seguem um modelo mais orientado para a difusão tecnológica (diffusion-oriented), enquanto países como Estados Unidos, França e Grã-Bretanha são mais voltados à geração de inovações radicais (mission-oriented).

As políticas "mission-oriented"⁸ buscam criar empresas industriais novas baseadas em novas tecnologias. Tentam competir no início do ciclo de vida de uma tecnologia, enfatizando o "esforço heróico" da "grande ciência e tecnologia" e dos grandes programas. No caso americano esta tendência é marcante no segundo pós-guerra. Muitas das novas tecnologias que impulsionaram a economia nesse período

surgiram do gasto militar⁹. Já as políticas direcionadas à difusão tecnológica concentram esforços na aquisição, difusão e assimilação de tecnologias existentes. O objetivo é elevar o valor agregado de produtos existentes, melhorando a qualidade e aumentando a eficiência produtiva ou buscando ocupar nichos de mercado. A Política Tecnológica, neste caso, se volta mais para as fases subsequentes da P&D, como: início da produção, introdução do produto no mercado, difusão de processos, serviços e infra-estruturas orientadas para a inovação (Ballart e Subirats, 1997, Chiang, 1991 e Georghiou e Meyer-Krahmer, 1992). Na Alemanha a orientação para a difusão tecnológica se deve, provavelmente, a dois fatores: a) ao caráter descentralizado da estrutura de pesquisa e b) ao pensamento estatal de que o Estado não deve dirigir a indústria, mas somente garantir um efetivo sistema de treinamento, alto nível de pesquisa básica e uma base de apoio tecnológico para a indústria (Kuhlmann 1995).

É evidente que essas estratégias de fomento público não ficam e nunca ficaram livres de restrições, dúvidas e críticas¹⁰. Alguns estudiosos acreditam que o mercado é suficiente para direcionar a inovação. O "market pull" seria mais importante do que o "technology push". O corpo técnico do Estado seria capaz de identificar oportunidades tecnológicas, mas ineficiente para avaliar potencial de mercado e necessidades dos consumidores (Brooks, 1986).

O governo deveria, portanto, fomentar pesquisa básica, desenvolvimento e inovações que apresentem grande retorno social (Jaffe, 1996 e 1997 e Porter, 1989) – geralmente nas áreas ambiental, de saúde e segurança –, evitando apoiar investimentos que possam ser recuperados em vendas futuras. Algumas áreas controversas

⁷ No entanto, há inúmeras iniciativas para o estabelecimento de projetos conjuntos entre universidades e empresas nos EUA liderados pela National Science Foundation, com os Centros de Integração Universidade- Empresa.

⁸ As "Missões" podem se referir às metas dos programas militares, espaciais, de saúde, energia, padronização, transporte, proteção ambiental, etc. (Ratchford, 1997).

⁹ Por exemplo: aviões a jato; semicondutores; circuitos integrados; computadores; energia nuclear; satélites; microondas; telecomunicações; radar; antibióticos; pesticidas; novos materiais como aços especiais, titânio, plásticos, cerâmicas; novos métodos de fabricar e processar metais; etc. (Brooks, 1986 e Ratchford, 1997).

¹⁰ Da mesma forma, as pressões sobre o orçamento público tornam difícil a manutenção de altos níveis de gasto em pesquisa básica (Ratchford, 1997).

deveriam ser estudadas caso a caso, como: tecnologia espacial; pequenas empresas; doenças e remédios relacionados a um público reduzido; bens públicos oferecidos por empresas privadas (educação, saúde e comunicação); indústrias-chave (para manter emprego e oferta de bens estratégicos); pesquisa genérica e cooperação internacional (Brooks, 1986).

Desse modo podemos concluir que as intervenções públicas no campo da P&D e Inovação visam melhorar o desempenho tecnológico e competitivo dos países. Tal tendência é reforçada pela nova realidade mundial do comércio (globalização, desenvolvimento dos países emergentes, uniões alfandegárias, crescimento do mercado mundial, redução do custo do transporte e da comunicação) e pela importância crescente do conhecimento para o desenvolvimento econômico e geração de emprego.

Obviamente que nesse novo ambiente competitivo a inovação ocupa um papel central. Entretanto, os países que se envolvem diretamente com o apoio à inovação empresarial devem possuir alguma forma de averiguar se seus instrumentos de intervenção são eficientes. E mais, o sistema de avaliação dos resultados da ação pública deve procurar comprovar os resultados do direcionamento da política de inovação e desenvolvimento. Se esta pretende, por exemplo, reforçar a difusão tecnológica, aquele deve procurar averiguar a efetividade, dimensão e características dessa difusão. Se o objetivo é o aumento da competitividade do país, devem-se buscar as informações que comprovam ou refutam a existência de metas atingidas.

4. FOMENTO E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS NOS PAÍSES DA OCDE

A institucionalização da avaliação da Política Científica e Tecnológica depende da evolução da sociedade e de suas instituições, incluindo as agências de fomento. E, mais que isso, deve haver uma atenção social a respeito do gasto público. Os cidadãos e seus representantes

no legislativo precisam estar preocupados com a gestão dos recursos do Estado e os executores das ações públicas devem estar preocupados em dar respostas às pressões sociais, demonstrando os resultados de seus esforços.

Como vimos acima, não basta a implementação de uma política tecnológica. É preciso saber até que ponto ela atinge seus objetivos. Assim, não é de estranhar que a preocupação que havia, nos países centrais, com os resultados do gasto público em ciência passou a ser direcionada também à política de difusão tecnológica. Isto fez com que ganhasse espaço na agenda política a preocupação em demonstrar, principalmente para o contribuinte, os resultados do fomento público à C&T (Georghiou e Meyer-Krahmer, 1992; Guy e Arnold, 1993 e McDonald e Teather, 1997).

A avaliação também vem se tornando uma questão-chave para entender e maximizar a eficiência dos "Sistemas Nacionais de Inovação" (Fayl et al, 1998; Ormala, 1995, Pianta e Sirilli, 1997; Ruegg, 1998 e TAFTIE, 1997). A burocracia pública na OECD tem procurado gerenciar a política tecnológica de forma mais profissional e "científica". Para isso, vem encarando a avaliação como um instrumento a mais de auxílio à gestão e à tomada de decisão sobre alocação de recursos públicos (McDonald e Teather, 1997; Rothwell e Dodgson, 1992; Ruegg, 1998 e Sanz-Menendez, 1995).

Porém, parece que o uso da avaliação só ganha força quando o fomento à C&T toma uma certa dimensão em termos de volume, estrutura e organização. Da mesma forma, o crescimento da cidadania e do interesse da população e do poder legislativo em acompanhar as ações do poder executivo pressiona para que a condução dos negócios do Estado gere ações relevantes, bem sucedidas e ao menor custo possível (Industry Canada, 1995). É provável que a atenção pública sobre o destino do dinheiro público seja o fator que estimula a adoção de medidas legais e institucionais de avaliação das atividades do Estado no campo do fomento à P&D empresarial.

Talvez, a ausência dessa “pressão externa” sobre o dinheiro público explique o fato de que alguns países com sistemas de ciência, tecnologia e inovação não muito desenvolvidos tenham iniciado apenas recentemente suas políticas de avaliação em C&T¹¹. Mas, mesmo nos países centrais, a institucionalização da avaliação para o Estado identificar os impactos de suas ações em C&T é um fenômeno muito recente (meados dos anos oitenta)¹². A harmonização de conceitos, métodos e indicadores de avaliação de resultados é um esforço ainda mais recente (meados dos anos noventa). Os países da União Européia e o Canadá, por exemplo, ainda se encontram no estágio de debate, construção e harmonização de métodos e conceitos e de testes comparativos (Gaboide, 1998; Mcdonald e Teather, 1997 e Ruegg, 1998).

A avaliação da Política de C&T tem procurado apreciar os objetivos, instrumentos e impactos dessa política, visando maximizar seus resultados e melhorar sua gestão. Dessa forma, ela é parte de uma estrutura montada para desenvolver a gestão, a tomada de decisão e a transparência nas políticas de fomento implementadas pelo Estado (Georghiou, 1995; Kuhlmann, 1995; Larédo e Mustar, 1995).

Nos EUA, além de haver interesse na avaliação de resultados por parte do Congresso, das Secretarias do Executivo Federal, da imprensa e de grupos industriais e empresariais, existem leis que exigem o cumprimento de avaliação por órgãos públicos. A GPRA – “1993 Government Performance and Results Act” obriga os programas públicos a apresentarem relatórios periódicos sobre seus resultados. O objetivo dessa lei é elevar a responsabilidade, a produtividade e a efetividade dos programas federais por meio da

utilização de planejamento estratégico, estabelecimento de metas e avaliação e desenvolvimento de ferramentas de avaliação¹³.

Na Inglaterra as instituições públicas também encaram a avaliação como sendo um componente da gestão. Nesse país, o “Sistema Roame”¹⁴ visa criar um processo de gestão que viabilize: a) a aprovação e a priorização dos programas de P&D; b) o estabelecimento de objetivos claros; c) a avaliação ex ante e o monitoramento de projetos; d) a avaliação dos programas e e) o aprendizado na gestão pública (Hills e Dale, 1995).

Segundo Guy e Arnold (1993), a abordagem inglesa da avaliação surgiu da preocupação do governo Thatcher relativa ao papel do Estado na política industrial e na pesquisa universitária. O Departamento de Comércio e Indústria (Department of Trade and Industry) foi indagado sobre: a) por que o Estado intervinha em indústria e tecnologia? e b) quanto desse gasto retornava ao Estado na forma de impostos? Alguns grandes projetos apoiados pelo Estado se mostravam verdadeiros fracassos comerciais, como no caso do Concorde. O Estado deveria, portanto, ter uma postura mais convencional agindo somente sobre “falhas de mercado”, isto é, quando houvesse: muito risco na inovação, benefícios sociais não apropriados pelo capital, informações imperfeitas e necessidade de grandes investimentos no longo prazo (Guy e Arnold, 1993).

Esse tipo de abordagem se difundiu na Comunidade Européia nos anos 80 e 90, associado aos conceitos de “Value for money” e “adicionalidade”. Caberia aos funcionários públicos zelar pela maior efetividade possível do dinheiro público que, preferencialmente, financiaria somente projetos que tivessem um efeito

⁽¹¹⁾ São os casos, por exemplo, do Brasil, Portugal, Grécia, Espanha e Itália (Ballart e Subirats, 1997; Furtado e Souza, 1999; Marciano da Silva e Henriques, 1995; Sanz-Menendez, 1995; Pentzaropoulos e Hatziparadissis, 1994 e Silvani e Sirilli, 1995).

⁽¹²⁾ Ver, por exemplo, Larédo e Mustar, 1995 e Mcdonald e Teather, 1997.

⁽¹³⁾ Ver por exemplo, Ruegg, 1998.

⁽¹⁴⁾ (Rationale, Objectives, Appraisal, Monitoring and Evaluation) Racionalidade, Objetivos, Avaliação ex ante, Monitoramento e Avaliação ex post).

multiplicador e que não substituíssem investimentos privados (Gabolde, 1998)¹⁵.

A prática da avaliação deveria auxiliar a tomada de decisões sobre a melhor forma de executar as políticas estabelecidas. Seus questionamentos típicos eram: se os programas estavam decidindo o que fazer, sem referência às necessidades e problemas externos; se havia programas com objetivos imprecisos e sem metas planejadas e se havia formulação de política sem clareza a respeito do que deveria ser feito e por quê (Guy e Arnold 1993).

5. CONCLUSÃO

A montagem de um sistema de avaliação das atividades de fomento à inovação empresarial é um desafio difícil, já que se desenvolve em um ambiente de conceitos e práticas recentes e em constante evolução.

A avaliação é parte de um mecanismo de aprendizagem da formulação e execução de políticas públicas. Do estabelecimento das prioridades nacionais à execução de políticas específicas, a avaliação vem sendo utilizada para gerar informações úteis para a prestação de contas e para o aperfeiçoamento das ações do Estado. Também procura melhorar o aprendizado organizacional de agências executoras e registrar os progressos, os resultados e os sinais de necessidades de ações futuras. Em resumo, a avaliação possibilita averiguar se as ações públicas estão sendo bem executadas e como podem ser melhoradas, corrigidas ou difundidas.

A avaliação isolada e sem objetivos não faz sentido algum. Ela deve, necessariamente, fazer parte de um conjunto de atividades que inclui o planejamento da instituição, o desenvolvimento dos métodos de avaliação, a coleta de dados, a construção de bases de dados, a avaliação de estudos de caso e a análise dos

dados obtidos. Este longo e difícil processo não faz sentido se os dados obtidos não forem efetivamente utilizados para a prestação de contas à população, para a melhoria nas ações do Estado e para o aprendizado das agências executoras de políticas públicas.

Infelizmente o Estado brasileiro vem avançando muito lentamente no que diz respeito à avaliação da política de C&T. Ainda não foi montada nenhuma estrutura de avaliação voltada para o desenvolvimento da gestão, da tomada de decisão e da transparência da política de fomento público. No governo Fernando Henrique Cardoso chegou-se a montar uma estrutura inicial de avaliação da política de C&T. Porém, esta estrutura não cresceu e nem foi, ainda, retomada, pelo atual governo. Assim, ainda não é possível apreciar os objetivos, os instrumentos e os impactos das políticas estabelecidas e executadas pelo Estado brasileiro. É difícil detectar suas falhas, vantagens ou mesmo melhorar sua gestão e maximizar seus resultados. Desse modo, temos um longo caminho pela frente no campo da avaliação de resultados.

Para que o nosso país possa melhor utilizar seus recursos públicos, tanto financeiros quanto humanos e físicos, precisamos urgentemente de uma atenção especial do governo no campo da avaliação de políticas públicas. Para que as agências públicas possam aprender mais rapidamente e para que suas ações possam ser comparadas com agências similares dos países mais avançados, será necessário implementar formas de avaliação que possam dialogar com as avaliações executadas nos países centrais. Nesse sentido é fundamental que as agências públicas de fomento procurem harmonizar conceitos, métodos e indicadores de avaliação de resultados com os instrumentos de avaliação empregados nos países da OECD.

Com um instrumento bem estruturado de avaliação será possível às agências públicas

⁽¹⁵⁾ Segundo Sirilli e Meliciani (1994: 75), o controle do gasto público é bastante difundido nos países anglo-saxônicos. A Avaliação tem, assim, uma longa tradição e tornou-se uma atividade especializada de tal forma que existem grupos de especialistas que são avaliadores profissionais.

melhorar a prestação de contas e a divulgação dos resultados de suas ações. Também será possível elevar a responsabilidade, a produtividade e a eficiência dos programas públicos por meio do estabelecimento de um planejamento mais detalhado e de metas mais objetivas. Melhorando os critérios usados para estabelecer objetivos e prioridades das ações do Estado será possível dimensionar parte dos resultados alcançados e o retorno social do investimento público em P&D. Desse modo, diminuiríamos os riscos de que as agências e programas públicos implementem ações desvinculadas das reais necessidades do país ou que estabeleçam objetivos e metas imprecisas, sem planejamento e pouco justificáveis do ponto de vista social.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BACH et al. L'espace est-il rentable? Réalités Industrielles, pp. 25-56, novembro, 1992.
- _____ Measuring and Managing Spinoffs: The case of the spinoffs generated by ESA Programs in: Greenberg, J. S.; e Hertzfeld, H. R. (eds) *Space Economics*, Washington, D. C., vol. 144, pp. 171-206, 1992.
- _____ Evaluation of the Economic Effects of BRITE-EURAM Programmes on the European Industry, *Scientometrics*, vol. 34, n. 3, pp. 325-349, 1995.
- _____ Evaluation of the Economic Effects Generated by R&D Service Provided to Industry by Materials – Ireland, Strasburg, France, 1995.
- BALLART, Xavier e SUBIRATS, Joan. Science and Technology Policy for a Medium-Size Industrial Country: the case of Spain. *Science and Public Policy*, Inglaterra, vol. 24, n. 3, pp. 197-205, junho de 1997.
- BRASIL. (2004) Ministério da Ciência e Tecnologia. Indicadores de C&T. http://www.mct.gov.br/estat/ascavpp/portugues/2_Recursos_Aplicados/tabelas/tab2_1_3a.htm.
- BROOKS, H. National Science Policy and a Technological Innovation, in: Landau, R. & Rosemberg, N. (org.) *The Positive Sum Strategy*. Washington D.C., National Academy Press, 1986.
- CHIANG, Tsong. From 'Mission-oriented' to 'Diffusion-oriented' Paradigm. *Technovation*, Dorset, UK, 11 (6), 339-356, 1991.
- CHUDNOVSKY, Daniel. Capital Goods Production in The Third World: an economic study of technical acquisition. London, Frances Printer, 1983.
- ERBER, Fábio S.; CASSIOLATO, José E. Política Industrial: teoria e prática no Brasil e na OECD. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 17, n. 2 (66), abril-Junho de 1997.
- ERBER, Fábio S. e ARAÚJO JR., José T. Notas Sobre a Indústria de Bens de Capital: Tecnologia e o Setor Público. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 3(1), pp. 117-134, março de 1973.
- FAYL, G.; et al. Evaluation of Research and Technological Development Programmes: a tool for policy design. *Research Evaluation*, UK, vol. 7, n. 02, pp. 93-97, agosto de 1998.
- FRANSMAN, M. (ed). Machinery and Economic Development. London: Macmillan, 1986.
- FURTADO, A.; SOUZA, J. H. Levantamento das Principais Metodologias de Avaliação de Projetos e Programas de P&D no Eixo Rio-São Paulo. ALTEC99, Madri, Espanha, 1999.
- GABOLDE, Jean. New Challenges for Indicators In Science and Technology Policy-making: a european view. *Research Evaluation*, UK, vol. 7, n. 02, pp. 99-104, agosto de 1998.
- GEORGHIOU, Luke. Research Evaluation in European National Science and Technology Systems. *Research Evaluation*, UK, vol. 5, pp. 3-10, n. 01, abril de 1995.
- _____ Socio-economic Effects of Collaborative R&D – European experiences. Policy Research in Engineering, Science and Technology (PREST), University of Manchester, UK, s.d. (Mimeografado).

- GEORGHIOU, L. e MEYER-KRAMER, F. Evaluation of Socio-economic Effects of European Community R&D Programmes in the SPEAR Network. *Research Evaluation*, UK, vol. 2, no 01, pp. 5-15, abril de 1992.
- GUY, Ken; ARNOLD, Erik. UK Government Practice in Science and Technology Evaluation. *Research Evaluation*, UK, vol. 3, n. 03, pp. 179-186, 1993.
- HILLS, Philip e DALE, Alison. Research and Technology Evaluation in the United Kingdom. *Research Evaluation*, UK, vol. 5, n. 01, pp. 33-44, abril de 1995.
- INDUSTRY CANADA. Focusing on Results: a guide to performance measurement. *Discussion Paper*, Canadá, março de 1995.
- JAFFE, Adam B. (1996) Economic Analysis of Research Spillovers Implications for the Advanced Technology Program. <http://www.atp.nist.gov/www/cao/ger/J3.htm>.
- _____ (1997) The Importance of "Spillovers" in the Policy Mission of the Advanced Technology Program. <http://www.atp.nist.gov/>.
- KASTRINOS, Nikos; ROMERO, Fernando. Policies for Competitiveness in Less Favoured Regions of Europe: a comparison of Greece and Portugal. *Science and Public Policy*, UK, vol. 24, n. 03, pp. 189-195, junho de 1997.
- KOTLER, Philip. Administração de Marketing: análise, planejamento, implementação e controle. São Paulo: Atlas, 2ª edição, 1993.
- KUHLMANN, Stefan. Patterns of Science and Technology Policy Evaluation in Germany. *Research Evaluation*, UK, vol. 5, n. 01, pp. 23-33, abril de 1995.
- LARÉDO, Philippe; MUSTAR, Philippe. France, the Guarantor Model and the Institutionalization of Evaluation. *Research Evaluation*, UK, vol. 5, n. 02, pp. 123-129, agosto de 1995.
- LIPSETT, M. et al. R&D and Innovation at the Firm Level: improving the S&T policy information base. *Research Evaluation*, vol. 5, n. 1, pp. 11-21, abril de 1995.
- MARCIANODASILVA, C. e HENRIQUES, Luísa. R&D Evaluation in Portugal *Research Evaluation*, UK, vol. 5, n. 01, pp. 89-97, abril de 1995.
- McDONALD, Robert; TEATHER, George. Science and Technology Evaluation practices in the government of Canada. OECD Conference: best practices in the evaluation of technology and innovation policies. Paris, Junho/1997.
- _____ Focusing on S&T Performance in the Government of Canada: practice and utilization. Proceedings of the APEC Symposium on the Evaluation of S&T Programmes among APEC Members Economies. APEC – Asia Pacific Economic Cooperation, Wellington, New Zealand, 24/12/1998.
- OECD. Manual de Frascati: medición de las actividades científicas y tecnológicas. Paris, France, 1993a.
- _____ Oslo Manual. Directorate for Science, Technology and Industry. Committee for Scientific and Technological Policy, Paris, France, 1-2, outubro de 1996.
- ORMALA, Erkki. Research Evaluation Benefits for International Exchange. *Research Evaluation*, UK, vol. 5, n. 01, p. 2, abril de 1995.
- PENTZAROPOULOS, A.; HATZIPARADISSIS, G. Evaluation of Publicly-funded Research in Greek: a time-level analysis of the information technology sector. *Research Evaluation*, vol. 4, n. 02, pp. 89-96, agosto de 1994.
- PIANTA, M.; SIRILLI, G. Impact of Innovation Policies: evidence from the Italian innovation survey. *Science And Public Policy*, UK, vol. 24, agosto, pp. 245-253, 1997.
- PORTER, Michael. Vantagem Competitiva. 4ª edição, Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- _____ A Vantagem Competitiva das Nações. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- RATCHFORD, J. Thomas. Science and Technology in Government and Industry: whence and whither? *Technology In Society*, UK, vol. 19, n. 314, pp. 211-236, 1997.

ROTHWELL, Roy e DODGSON, Mark. European Technology Policy Evolution: convergence towards SMES and regional technology transfer. *Technovation*. Dorset, UK, vol. 12, n. 04, pp. 223-238, 1992.

RUEGG, Rosalie. (1996) Guidelines for Proposing Economic Evaluation Studies to The Advanced Technology Program (ATP). National Institute of Standards and Technology Administration (NIST). US Department of Commerce. Gaithersburg, MD 20899 USA. <http://www.atp.nist.gov/www.eao/ir5896.htm#1.1>.

_____ (1998) The Advanced Technology Program's Evaluation Plan & Progress. National Institute of Standards and Technology Administration (NIST). US Department of Commerce, November. Gaithersburg, MD 20899 USA. <http://www.atp.nist.gov/www.eao/7thifm.htm>.

SANZ-MENENDEZ, Luis. Research Actors and the State: research evaluation and evaluation of science and technology policies in Spain.

Research Evaluation. UK, vol. 5, n. 01, pp. 9-88, abril de 1995.

SCHUMPETER, Joseph Alois. Teoria do Desenvolvimento Econômico. 2ª edição, São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1985.

SILVANI, Alberto e SIRILLI, Giorgio. R&D Evaluation in Italy: a science and technology policy view. *Research Evaluation*, UK, vol. 5, n. 01, 1995.

SIRILLI, Giorgio e MELICIANI, Valentina. Research Evaluation at The National Research Council of Italy: a survey of decision-makers. *Research Evaluation*, UK, vol. 4, n. 02, pp. 75-88, agosto, 1994.

TAFTIE. Taftie Guidelines on Performance Indicators for Evaluation and Monitoring. The TAFTIE Evaluation Network. Madri, Espanha, Versão 20.11.97.

WILLIAMS, Douglas; RANK, Dennis. Measuring the Economic Benefits of Research and Development: the current state of the art. *Research Evaluation*, UK, vol. 2, n. 01, pp. 17-30, abril de 1998.

TECNOLOGIA E CAPITALISMO NA TEORIA DE KARL MARX

TECHNOLOGY AND CAPITALISM IN KARL MARX THEORY

Antonio Carlos de Azevedo LOBÃO¹

RESUMO

O objetivo deste artigo é mostrar que a análise marxista apresenta os elementos que nos permitem explicar os motivos que levam a empresa capitalista a introduzir, constantemente, inovações nos métodos e meios de produção e, ainda, a causa dessas inovações se difundirem rapidamente pelo conjunto da economia. O artigo começa com a discussão da mudança qualitativa ocorrida no processo de trabalho na passagem da manufatura para a grande indústria e suas implicações mais imediatas sobre as condições de utilização da força de trabalho para, em seguida, explicar o caráter progressivo do sistema e sua necessidade de, permanentemente, revolucionar suas bases produtivas. O resultado dessa análise nos permite concluir que a abordagem marxista, sob esse prisma, pode ser considerada como uma verdadeira teoria do progresso técnico no capitalismo.

Palavras-chave: Tecnologia, progresso tecnológico, teoria marxista, capitalismo.

ABSTRACT

This article intends to demonstrate that marxist analysis includes sufficient elements to explain the reasons why capitalist business constantly introduces innovations in production methods and means and why these innovations propagate fastly through the whole of economy. The article begins discussing the qualitative change of work processes in the transition from manufacturing to big industry and its immediate implications on conditions of work force utilization. In sequence are explained the progressive character of the system and its necessity to permanently revolutionize its productive bases. The result of this analysis leads to the conclusion that the marxist approach, under this prism, may be considered a true theory of technical progress under capitalism.

Key words: Technology, technological progress, marxist theory, capitalism.

⁽¹⁾ Professor-adjunto da Faculdade de Economia da PUC-Campinas, nas áreas de Economia Política e História do Pensamento Econômico. Mestre em Política Científica e Tecnológica pela Unicamp e pesquisador do Grupo "Desenvolvimento econômico, regional e urbano" do Núcleo de Pesquisas do Centro de Economia e Administração da PUC-Campinas.

1. INTRODUÇÃO

Nos dias de hoje não há quem duvide da importância da tecnologia e do progresso técnico para o processo de concorrência e de acumulação capitalista. No entanto, essa importância não é algo característico apenas da atual etapa do desenvolvimento do capitalismo, mas faz parte da própria natureza do sistema, estando presente já na sua origem.

O objetivo deste artigo é explicar o significado e as razões do caráter eminentemente progressivo do sistema capitalista, a partir da visão de Karl Marx, e discutir em que medida a análise desse caráter por este autor pode constituir uma verdadeira teoria do progresso técnico no capitalismo.

O ponto de partida será a análise da mudança qualitativa ocorrida no processo de trabalho na passagem da manufatura para a grande indústria e suas implicações mais imediatas sobre as condições de utilização da força de trabalho, com intuito de revelar as características básicas do sistema capitalista, quais sejam, seu caráter antagônico, contraditório e, finalmente, progressivo.

Em seguida, buscar-se-á mostrar os motivos que levam a empresa capitalista a introduzir constantemente inovações nos métodos e meios de produção e as causas da difusão dessas inovações por toda a malha produtiva, para revelar a abrangência e a atualidade da abordagem de Karl Marx sobre as questões relativas à tecnologia e ao progresso técnico, constituindo um importante instrumento para o entendimento da atual fase do desenvolvimento capitalista.

2. A MANUFATURA E AS MUDANÇAS NO PROCESSO DE TRABALHO

A passagem da manufatura para a grande indústria tem seu período histórico mais significativo na revolução industrial inglesa no século XVIII e representa, além de um processo de mudanças técnicas e do surgimento de uma

nova organização do processo de trabalho, um momento decisivo na constituição do modo capitalista de produção. É o momento em que o capital se apodera efetivamente do processo de trabalho, em sua forma historicamente herdada, e revoluciona as condições técnicas e sociais para sua realização. Revoluciona, portanto, o próprio modo de produção, a fim de aumentar a produtividade do trabalho e, a partir desse aumento, reduzir o valor da força de trabalho, o que permite ampliar, de forma praticamente ilimitada, a extração de mais-valia e a acumulação de capital.

A manufatura teve, segundo Marx, duas origens distintas. A primeira delas, a partir da divisão do processo de produção de uma mercadoria em diversas operações particulares, como funções exclusivas de vários trabalhadores, com qualificações diferenciadas, sob comando de um mesmo capitalista, sendo a produção executada pela união desses trabalhadores parciais, sendo o produto final, a combinação dos frutos desses trabalhos, que são depois montados, agrupados ou justapostos. A outra origem ocorreu a partir da reunião de vários artífices, que executavam tarefas iguais ou semelhantes, ocupados pelo mesmo capital, simultaneamente e no mesmo local. Neste caso, embora o trabalho continuasse a ocorrer de modo quase artesanal, circunstâncias externas, como, por exemplo, a concentração da demanda por certos produtos num curto espaço de tempo, levaram à divisão do trabalho em operações isoladas e justapostas, sendo cada uma delas executada por um artífice dentro de uma seqüência determinada.

Seja na combinação de ofícios autônomos de diferentes espécies, que se constituem em operações parciais e complementares para a produção de uma única mercadoria, seja pela decomposição de um mesmo ofício em diversas operações particulares, executadas por indivíduos distintos, a manufatura impõe uma divisão do trabalho e a desenvolve continuamente, agrupando ou decompondo as tarefas. Não obstante, embora essa divisão possibilite significativos aumentos na produtividade, o processo de trabalho continua

praticamente artesanal, com forte dependência da força, habilidade, rapidez e segurança do trabalhador no manejo de seu instrumento. Em outras palavras, a habilidade manual continua sendo a base do processo de produção.

A especialização do trabalhador numa tarefa específica, a repetição contínua da mesma e a busca da minimização dos esforços para executá-la levam a um aumento das habilidades e da destreza e a um conseqüente aprimoramento e especialização dos próprios instrumentos de trabalho. Além disso, o tempo perdido na passagem de uma atividade a outra, que Marx chamou de "poros na jornada de trabalho" (Marx, 1985: 270), é eliminado. Tais fatos levam a um aumento na produtividade do trabalhador parcial, com conseqüentes reflexos na produtividade geral.

Por outro lado, para que a produção possa ocorrer, cada trabalhador ou grupo de trabalhadores deve fornecer à etapa subseqüente da cadeia produtiva as matérias-primas necessárias a um tempo e em quantidades determinados, pois os processos são complementares. Nesse sentido, a divisão manufatureira do trabalho cria uma proporção matemática fixa desses trabalhadores parciais, além de demandar diferentes níveis de destreza, força física e capacitação. O tempo e o ritmo de trabalho passam assim a ocupar papel central na organização do trabalho; a hierarquização dos trabalhadores e dos salários se acentua e acentua-se a separação das atividades de produção das atividades de comando e controle. Outro fator importante é a ampliação da possibilidade de utilização de mão-de-obra não qualificada que, por não necessitar de praticamente nenhum aprendizado, implica uma valorização maior do capital, uma vez que reduz o tempo necessário para a reprodução da força de trabalho, portanto, do trabalho necessário e amplia, conseqüentemente, o sobre-trabalho.

De qualquer forma, a divisão manufatureira do trabalho pressupõe a concentração dos meios de produção nas mãos do capitalista, sendo que as quantidades de trabalhadores a serem empregados, suas habilidades específicas e sua organização ocorrem sob autoridade incondicional

do capital. Além disso, há a dissociação do trabalhador do fruto de seu trabalho. Na manufatura o trabalhador individual deixa de produzir mercadorias. Elas são produzidas agora pelo trabalhador coletivo, sob o controle do capitalista.

Em resumo, a manufatura é uma forma específica de extração de mais-valia relativa, na medida em que amplia a capacidade produtiva da força de trabalho e aprofunda a subordinação do trabalho ao capital. Entretanto, embora a alienação tenha aumentado, o trabalhador ainda detém forte controle sobre o processo de trabalho, pois a habilidade manual ainda é a base da produção. A subordinação apenas formal do trabalho ao capital exige controles extra-econômicos sobre a classe trabalhadora, além de impor limites à acumulação capitalista. A introdução da maquinaria e a grande indústria completam, sob essa ótica, o processo de subordinação real do trabalhador ao capital, o que tornará esse controle menos despótico, mas nem por isso menos eficaz.

3. A FÁBRICA E A CONSOLIDAÇÃO DO CAPITAL

A introdução de máquinas diferenciadas, movimentando ferramentas específicas, articuladas entre si e impulsionadas por uma força motriz regular e controlável, vai alterar profundamente o processo de produção e a organização do trabalho. A substituição do trabalhador que opera uma única ferramenta por um mecanismo muito mais complexo que os anteriormente existentes, que opera com uma massa de ferramentas, alimentado pela energia do vapor, além de ampliar a produtividade do trabalho, aprofunda o processo de subordinação do trabalho ao capital, potencializando-o e rompendo os limites subjetivos à acumulação capitalista. Além disso, na medida em que a maquinaria permite o barateamento das mercadorias, ela acaba por reduzir também o valor da força de trabalho e, com isso, amplia ainda mais a extração de mais-valia.

O trabalho morto vai, em escala crescente, substituindo o trabalho vivo, deslocando o foco da

acumulação, da força de trabalho para os meios de produção. Na fábrica, o trabalhador passa a ocupar um papel cada vez mais complementar ao das máquinas, na medida em que o ritmo e até a qualidade do produto passam a ser determinados por estas.

Outro elemento relevante é a contínua redução do grau de qualificação dos trabalhadores. A segmentação do processo de trabalho e a simplificação das tarefas, associada à utilização de uma força motriz cada vez mais potente, com redução da força física humana requerida, permitem além do emprego de trabalhadores desqualificados, a incorporação de mulheres e crianças ao processo de trabalho, ampliando formidavelmente a oferta de mão-de-obra, com conseqüente redução no salário.

A perda do conhecimento e do controle sobre o processo de trabalho completa o quadro de subordinação do trabalho ao capital. Sem meios de subsistência e tendo que competir por empregos num exército industrial de reserva que incorpora, além de trabalhadores desqualificados, mulheres e crianças, nada resta ao trabalhador a não ser sujeitar-se ao ritmo cada vez mais intenso do trabalho na fábrica capitalista. O aumento progressivo do capital constante, principalmente no que se refere às máquinas e equipamentos, leva a uma intensificação do trabalho com a realização de turnos e aumentos na jornada, como forma de diminuir os efeitos da obsolescência das máquinas e equipamentos e acelerar a transferência de seu valor para o produto final.

A situação da classe operária na Inglaterra nesse período é o retrato desse processo. Os limites impostos pela força de trabalho à acumulação de capital na manufatura são derrubados. Quase nenhuma resistência podem os trabalhadores opor à extração de mais-valia, tanto absoluta quanto relativa.

Mas, ao atingir certo grau de desenvolvimento, a grande indústria vai esbarrar num obstáculo: a sua própria base, o setor produtor de bens de capital. Ela também precisava ser revolucionada. A acumulação exige que máquinas

sejam feitas por máquinas. A partir desse momento, o efeito de disseminação da maquinaria vai se multiplicando por quase todos os setores da economia, que passam a operar de forma capitalista.

Em resumo, podemos afirmar que a passagem da manufatura para a indústria representou a consolidação do modo capitalista de produção, na medida em que completou o processo de subordinação real do trabalho ao capital, que incorporou e desenvolveu os instrumentos que permitiram a expansão quase que ilimitada da acumulação e, finalmente, que generalizou para quase todos os setores da sociedade as práticas e as relações sociais capitalistas.

A consolidação da grande indústria tornou evidentes, ainda, três características básicas do sistema: seu caráter antagônico, contraditório e progressivo.

Antagônico, uma vez que está assentado numa relação de subordinação e exploração crescentes da classe trabalhadora pela capitalista. O antagonismo de interesses e o mecanismo de subordinação real da classe trabalhadora ao capital estavam, então, mais visíveis do que em qualquer outro momento da história capitalista.

Contraditório, uma vez que o próprio processo de acumulação tende a erodir suas bases de sustentação. Na medida em que substitui trabalho vivo por trabalho morto, objetivado (trabalhadores por máquinas), o capitalismo reduz as bases em que se assenta a extração de mais-valia.

Progressivo, já que a busca de vantagens concorrenciais, leva a um constante aprimoramento dos meios de produção, com a introdução sistemática de inovações e o contínuo desenvolvimento das forças produtivas.

4. A IMPORTÂNCIA DA TECNOLOGIA

Para que possamos entender a importância e o papel desempenhado pelo desenvolvimento

tecnológico no sistema capitalista, segundo a visão de Marx, vamos imaginar, por hipótese, que não ocorram variações nos métodos e nos meios de produção, ou seja, que não haja nenhum progresso técnico. Nesse caso, a produção estaria ocorrendo, ao longo do tempo, da mesma forma como a efetuada no período anterior, admitindo-se apenas mudanças quantitativas.

Nessa situação, a elevação da mais-valia (m) só seria possível por meio de dois mecanismos: aumentos no número de trabalhadores empregados, o que por sua vez provocaria uma tendência à elevação do capital variável (v) ou, ainda, pelo aumento da duração da jornada de trabalho (extração de mais-valia absoluta). Em ambos os casos, a elevação contínua da taxa de mais-valia (m'), obtida pela relação entre a mais-valia e o capital variável ($m' = m/v$), estaria comprometida a longo prazo. Por um lado, pela utilização crescente de mão-de-obra, o que poderia provocar elevações nos salários, o que representaria uma elevação no denominador daquela equação (v) com efeitos negativos sobre a taxa de mais-valia. Por outro lado, pela resistência operária e pela própria limitação física, que impõem obstáculos ao aumento contínuo da mais-valia absoluta. Ou seja, o crescimento da mais-valia, a partir da ampliação da jornada de trabalho, tem limites claramente impostos, inclusive, por barreiras físicas.

O que se conclui a partir desse exemplo é que a inexistência de progresso técnico e, em consequência, a manutenção da produtividade do trabalho sem alterações ao longo do tempo implicam uma limitação à expansão da taxa de mais-valia e à própria acumulação de capital.

A existência de barreiras físicas à ampliação contínua da jornada de trabalho e as possíveis pressões sobre os salários, à medida que o ritmo da produção se acelera e, conseqüentemente, sobre o capital variável, constituiriam, aceitando-se essa hipótese, obstáculos intransponíveis, se não à própria existência, pelo menos ao crescimento das taxas de mais-valia e à acumulação.

A partir desse quadro, podemos entender a importância que assume, para Marx, a

introdução de novos métodos e meios de trabalho, objetivando o aumento da produtividade do trabalho, ou seja, o progresso técnico, para o processo de acumulação capitalista.

“Enquanto pois na produção da mais-valia, na forma até aqui considerada [mais-valia absoluta], o modo de produção é suposto como um dado, não basta de modo algum, para produzir mais-valia mediante a transformação do trabalho necessário em mais-trabalho, que o capital se apodere do processo de trabalho, em sua forma historicamente herdada ou já existente, e apenas alongue sua duração. Tem de revolucionar as condições técnicas e sociais do processo de trabalho, portanto o próprio modo de produção, a fim de aumentar a força produtiva do trabalho, mediante o aumento da força produtiva do trabalho reduzir o valor da força de trabalho, e assim encurtar parte da jornada de trabalho necessária para a reprodução deste valor” (Marx, 1985:251).

Em outras palavras, a extração de mais-valia por meio da pura e simples ampliação da jornada de trabalho, mantendo-se as bases técnicas e sociais da produção, coloca restrições à acumulação, que precisam ser superadas. A superação desses limites ocorre a partir de uma “revolução” nessas condições. É o que Marx chama de extração de mais-valia relativa, que resulta da introdução de novos meios e técnicas de produção que possibilitam a elevação da produtividade do trabalho. É a partir desse conceito que será possível entendermos o papel desempenhado pela introdução de inovações na estrutura produtiva, e qual a sua importância, dentro do sistema capitalista, segundo a abordagem marxista.

Se admitirmos que a jornada de trabalho é composta, primeiro, por um tempo de trabalho necessário, isto é, pelo tempo em que o trabalhador se dedica à produção de um determinado valor equivalente ao das mercadorias necessárias à sua própria subsistência e reprodução (valor da força de trabalho) e por um tempo no qual se produz o mais-trabalho, que é apropriado pelo

capitalista, e tomando por hipótese que a jornada de trabalho já esteja no limite social e politicamente permitido, ou seja, que a mesma não se altere, a única alternativa para o aumento do mais-trabalho é a redução do trabalho necessário.²

Mas, como reduzir o trabalho necessário?

O trabalho necessário, como dissemos, corresponde a um tempo de trabalho suficiente para que o trabalhador produza um determinado valor equivalente ao valor de sua própria força de trabalho, ou seja, ao valor das mercadorias necessárias à sua subsistência. Ou como nos diz Marx:

“... o trabalhador tem de trabalhar... para repor o valor diário de sua força de trabalho pago pelo capital ou para produzir um equivalente ao valor dos seus meios de subsistência diariamente necessários. Com o valor desses meios de subsistência é dado o valor de sua força de trabalho, com o valor de sua força de trabalho é dado seu tempo de trabalho necessário.” (Marx, 1985:250)

Nesse sentido, a conclusão a que se chega é que a redução do trabalho necessário só será possível na medida em que forem reduzidos os valores das mercadorias que constituem, ou garantem, a subsistência dos trabalhadores.

Como o valor de uma mercadoria é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário à sua produção (Marx, 1985:48), temos que o valor das mercadorias necessárias à subsistência e reprodução dos trabalhadores é equivalente à quantidade de trabalho humano nelas cristalizado. Para que o valor destas se reduza, torna-se imperativo que esse quantum de trabalho também seja reduzido, o que somente poderá ocorrer por meio do aumento da capacidade produtiva do trabalho (produtividade do trabalho).

“O aumento da força produtiva do trabalho e o correspondente barateamento das

mercadorias nas indústrias que fornecem os elementos materiais do capital constante, os meios de trabalho e o material de trabalho para produzir os meios de subsistência necessários, do mesmo modo, reduzem o valor da força de trabalho.” (Marx, 1985:251)

Dessa forma, à medida em que o desenvolvimento das técnicas e dos meios de produção (progresso técnico) atinge os setores produtores de mercadorias para a subsistência da classe trabalhadora, obtém-se uma conseqüente redução no valor dessas mercadorias e uma correspondente redução no valor da força de trabalho. Conseqüentemente, reduz-se o trabalho necessário.

Nesses termos, é possível obter-se aumentos no mais-trabalho, não com o prolongamento da jornada de trabalho (o que, na verdade, pode ocorrer também), mas com a redução do tempo de trabalho necessário.

A extração de mais-valia relativa é, assim, o motor que libera o capital dos limites impostos pela resistência operária ao prolongamento da jornada de trabalho, e que permite à acumulação uma expansão quase que ilimitada. Implícitos no conceito de mais-valia relativa está a introdução de novas máquinas e equipamentos, de novas matérias-primas, de novos métodos e técnicas de produção, etc., ou seja, do progresso técnico e do desenvolvimento tecnológico.

Mas é óbvio, entretanto, que o capitalista individual, ao introduzir essas inovações no processo produtivo, não visa, em primeira instância, à redução do valor da força de trabalho em geral. Embora sinta os efeitos dessa redução, enquanto classe, o capitalista, com a introdução de inovações, busca maximizar a sua própria mais-valia, visa aos seus interesses individuais.

Marx interpreta esse processo por meio da introdução de um outro conceito, a mais-valia extraordinária. Quase uma conseqüência da

⁽²⁾ **Jornada de trabalho = trabalho necessário + mais-trabalho** Se a jornada de trabalho não se altera, a elevação do mais-trabalho somente poderá ocorrer se o tempo dedicado ao trabalho necessário for reduzido.

mais-valia relativa, a mais-valia extraordinária é obtida pelos capitalistas que primeiro conseguem aumentar a força produtiva do trabalho em suas empresas. Nesse momento, ao lançarem no mercado produtos com um quantum menor de trabalho humano, em função do aumento da produtividade do trabalho, essas mercadorias continuarão sendo trocadas pelo valor social médio daquele setor, isto é, pela média da quantidade de trabalho adicionado pelo conjunto dos produtores de mercadorias semelhantes. Com isso, o capitalista inovador consegue obter uma mais-valia extraordinária, com relação aos seus concorrentes.

Em outras palavras, a empresa inovadora, em função da maior produtividade do trabalho que emprega, obtém um ganho extraordinário, que perdura até que seja imitada pelos seus concorrentes, momento em que a mais-valia extraordinária desaparece.

Nota-se, a partir daí, que a disseminação de inovações pelo conjunto da economia não pode ser atribuída apenas a um desejo de modernização por parte do capitalista. Uma vez que todos almejam aumentar a mais-valia e que este aumento resulta da introdução de inovações, incorporar ou imitar essas transformações passa a ser uma premência para os demais capitalistas, podendo colocar em risco a própria sobrevivência de suas empresas.

Não introduzir inovações e deixar de acompanhar seus competidores implica manter constante o valor (ou o preço) de sua mercadoria, enquanto a média do setor tende a reduzi-lo, o que certamente vai afetar a capacidade competitiva da empresa. Outra alternativa seria acompanhar a tendência de queda nos preços do setor mas, nesse caso, como o capitalista emprega uma maior quantidade de trabalho humano, ele só poderia vender por um preço menor, em detrimento de sua própria mais-valia. Em ambos os casos a empresa não inovadora (ou não imitadora) corre sérios riscos quanto à sua sobrevivência.

Assim sendo, a busca de incrementos na taxa de mais-valia, via extração de mais-valia relativa e imposições da concorrência capitalista,

é o fator crucial para entendermos o processo inovativo intrínseco ao sistema.

Nesse sentido, a busca de mais-valia extraordinária constitui, ainda, um poderoso instrumento dentro do processo de concorrência intercapitalista, definindo substancialmente os caminhos da concentração e da centralização do capital. A mais-valia extra acumulada, além de permitir vantagens competitivas imediatas, pode levar à consolidação da posição de liderança da empresa inovadora, ao permitir uma aceleração do seu processo inovativo com conseqüente diferenciação dos níveis de produtividade.

5. CONCLUSÃO

O desenvolvimento de novos processos produtivos e produtos, ou seja, a introdução de inovações é fundamental dentro da dinâmica capitalista. Manter inalteradas as condições técnicas e sociais do processo de trabalho representaria um entrave à acumulação de capital, uma vez que a extração de mais-valia por meio do simples prolongamento da jornada de trabalho não é apenas insuficiente, mas se apresenta, ainda, como um limitante à expansão plena da acumulação.

O tamanho da classe trabalhadora, as limitações físicas da jornada de trabalho, bem como o volume disponível de capital utilizado para a compra de força de trabalho, são alguns dos limitadores dessa expansão.

Faz-se assim indispensável a extração de mais-valia a partir da transformação do trabalho necessário, por meio do qual o trabalhador produz um valor equivalente ao necessário à sua subsistência, em mais-trabalho, ou seja, a extração da mais-valia relativa, que só pode ser conseguida a partir do aumento da força produtiva do trabalho.

O interessante neste processo, conforme demonstra Marx, é que existe "*para cada capitalista individual, motivo para baratear a mercadoria mediante aumento da força produtiva do trabalho.*" (Marx, 1985:252)

Este motivo é a busca de uma mais-valia extraordinária, que é obtida quando um determinado capitalista, a partir do aumento da produtividade de seus trabalhadores, consegue produzir uma mercadoria com um valor inferior ao das produzidas por outros capitalistas e oferecidas no mercado.

Assim, ao introduzir inovações que aumentem a força produtiva do trabalho, o capitalista inovador passa a gozar de uma mais-valia extraordinária que perdurará até que essas inovações se generalizem entre os seus concorrentes. Estes competidores vêem-se, por outro lado, compelidos a também inovarem, sob risco de serem aliçados pela concorrência.

Quando esse aumento da força produtiva do trabalho atinge os setores que produzem os meios de subsistência da classe trabalhadora, há uma redução correspondente no valor da força de trabalho e, portanto, do trabalho necessário para a reprodução desta mesma força de trabalho.

Com isso, parte da jornada de trabalho utilizada para a produção desse valor pode ser transformada em mais-trabalho, ampliando, assim, a mais-valia, o que ocorre, de forma generalizada em todos os setores. Este processo, denominado por Marx extração de mais-valia relativa, liberta a acumulação de capital dos entraves apontados acima que limitam a extração de mais-valia absoluta.

Cada capitalista individual tem, na busca da mais-valia extraordinária, um estímulo à introdução de inovações e ao fazê-lo acaba beneficiando a classe capitalista.

Cabe ressaltar ainda a importância da obtenção de mais-valia extraordinária para o processo de concentração e, principalmente, centralização do capital, uma vez que ela pode tornar-se um poderoso instrumento na dinâmica da concorrência intercapitalista.

Podemos concluir, diante do exposto, que a análise marxista apresenta os elementos que nos permitem explicar não apenas os motivos que levam a empresa capitalista a introduzir, constantemente, inovações nos métodos e meios

de produção, mas também o por quê da rápida difusão dessas inovações pelo conjunto da economia. O caráter progressivo do sistema e sua necessidade de permanentemente revolucionar suas bases produtivas podem ser deduzidos a partir da própria dinâmica do sistema. Estes são os fatores que nos permitem concluir que a abordagem marxista, sob esse prisma, pode ser considerada como uma verdadeira teoria do progresso técnico no capitalismo.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELLUZZO, L. G., *Valor e Capitalismo – um ensaio sobre a Economia Política*, São Paulo, Brasiliense, 1980.

BRAVERMAN, H., *Trabalho e Capital Monopolista*, Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

DOBB, M., *A Evolução do Capitalismo*, Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

GALVAN, C. G., *Capital, Tecnologia & Questionamentos*, João Pessoa, Shorin, 1982.

LANDES, D. S., *The Unbound Prometheus*, Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

MANTOUX, P., *La Revolución Industrial en el Siglo XVIII*, Madrid, Aguilar, 1962.

MARX, K., *Para a Crítica da Economia Política*, São Paulo, Abril Cultural, 1982.

MARX, K., *O Capital*, S. Paulo, Nova Cultural, 1985.

MARX, K., *Capítulo VI Inédito de O Capital*, S. Paulo, Editora Moraes, 1985.

MARX, K. & ENGELS, F., *O Manifesto Comunista*, São Paulo, Paz e Terra, 1997.

NAPOLEONI, C., *Smith, Ricardo e Marx*, Rio de Janeiro, Graal, 1981.

ROSENBERG, N., *Tecnologia y Economía*, Barcelona, Gustavo Gili, 1979.

SWEEZY, P. M., *Teoria do Desenvolvimento Capitalista*, Rio de Janeiro, Zahar, 1976.

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E
DESENVOLVIMENTO SOCIAL POLÍTICAS PÚBLICAS
MUNICIPAIS: REFLEXÕES SOBRE UM PADRÃO
DE POLÍTICAS SOCIAIS ATIVAS**

***ECONOMICAL DEVELOPMENT AND SOCIAL DEVELOPMENT
THE PUBLIC POLITICAL OF A CITY: REFLECTIONS ON A
STANDARD OF ACTIVE SOCIAL POLITICS***

Prof. Dr. Lineu Carlos MAFFEZOLI¹

RESUMO

O artigo apresenta um esboço de reflexão em torno de alguns eixos básicos para o desenho de um novo padrão de gestão local de políticas públicas, no bojo do processo de reconstrução democrática de nossa sociedade. Tal reflexão se faz necessária para avaliar as possibilidades e os limites, por parte dos governos municipais, para a implementação de políticas públicas ativas, tendo como objetivo o desenvolvimento social e visando combater a intensificação do processo de exclusão social, que avançou significativamente com a adoção de políticas macroeconômicas de estabilização, de corte neoliberal, durante o governo FHC. Os eixos básicos deste novo padrão de gestão de políticas públicas locais seriam: autonomia municipal, descentralização, municipalização, participação e controle social.

Palavras-chave: *políticas públicas ativas, autonomia municipal, descentralização, municipalização, participação e controle social.*

ABSTRACT

The paper presents a sketch for considerations concerning basic steps for drawing a new pattern for administration of public policies, in the process of democratic remodeling of our society. These considerations are important to evaluate the possibilities and limits of municipal governments to implement

⁽¹⁾ Doutor em Economia, pela UNICAMP. Prof. de Economia do Curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Gestão e Negócios da UNIMEP-Piracicaba, e da PUC-Campinas.

active public policies toward social development, in order to control the intensification of social exclusion as a result of macroeconomics policies for inflation control, which have a neo-liberal characteristic, implemented in FHC government. Basic lines for this new pattern of administration of public policies would be: municipal autonomy, decentralization, self government participation and social control.

Key words: *active public policies, municipal autonomy, decentralization, self government, social control and participation.*

1. INTRODUÇÃO

Neste artigo busca-se avançar uma reflexão sobre determinados princípios que devem ser resgatados na busca da construção de um paradigma para a definição de um padrão de implementação de políticas públicas *ativas* pelos governos locais.

Tal esforço de reflexão se faz necessário, a nosso ver, na medida em que cada vez mais despontam iniciativas locais buscando combater a intensificação do processo de exclusão social, no contexto do avanço do movimento de “globalização” do sistema capitalista, em particular, nas últimas décadas do século XX.

Creemos que essas iniciativas dos governos municipais revelam suas preocupações com os desafios e os limites impostos por uma ordem internacional capitalista crescentemente excludente e, internamente, agravadas por políticas macroeconômicas nacionais de estabilização nas chamadas economias “emergentes”, crescentemente endividadas.

Estas políticas de ajustamento apresentam como objetivo, de um lado, a estabilização macroeconômica – em particular, o controle do processo inflacionário – e de outro, a obtenção de saldos positivos, tanto nas contas públicas (superávit fiscal), como nas transações correntes externas (em especial, via obtenção de superávit comercial), visando gerar as condições necessárias para fazer frente aos serviços gerados pelo passivo externo dessas economias.

Mas essas políticas apoiadas pelos organismos internacionais de crédito, em particular o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD), representam o completo abandono das políticas econômicas voltadas à expansão do produto nacional e à geração de empregos e, desta forma, acabam provocando importantes efeitos negativos sobre o padrão de desenvolvimento e sobre as condições do mercado de trabalho (precarização do emprego e dos salários, aumento da informalidade e elevado nível de desemprego) em economias que já apresentam, historicamente, importantes carências econômicas e sociais.

Como, basicamente, o superávit fiscal é obtido por meio de cortes nos gastos públicos correntes e pela diminuição da participação do Estado na economia (privatização de ativos e terceirização de atividades públicas), termina por sacrificar as políticas sociais, num contexto em que seria necessária a ampliação dos gastos públicos sociais, dada a intensificação dos desequilíbrios sociais já históricos, nessas sociedades, agravando, assim, perigosamente, o processo de exclusão social e, conseqüentemente, os níveis de violência e de caos urbano, em particular, nas grandes regiões metropolitanas.

Dadas as inúmeras iniciativas implementadas pelos governos locais, tanto em nível nacional como internacional,² como forma de se contrapor não só ao aprofundamento do processo desequilibrador da reprodução da riqueza capitalista,

⁽²⁾ Ver, por exemplo, os relatos de casos analisados em Farah e Barboza (orgs.) (2000), Camorotti e Spink (orgs.) (2001). Para experiências internacionais, ver Santos (org.) (2002), Vizenini e Carrion (orgs.) (1998).

agravado pelo avanço do processo de globalização - em especial na esfera financeira -, como também à ampla hegemonia do pensamento neoliberal presente nas políticas estabilizadoras antes citadas, interessa-nos apontar nesta reflexão as possibilidades de construção de um paradigma de intervenção não neoliberal, que permita afirmar um novo padrão de intervenção pública, no campo das políticas sociais.

Propomos construir essa reflexão em torno de alguns eixos básicos que estiveram presentes nas discussões sobre o desenho de um novo padrão de gestão de políticas públicas, no bojo do processo de reconstrução democrática de nossa sociedade e que acabaram incorporados na Constituição Brasileira, reformada em 1988. Tais eixos seriam: autonomia municipal, descentralização, municipalização, participação e controle social.

2. O CONCEITO DE AUTONOMIA: A PERSPECTIVA ADOTADA

No bojo do processo de superação do regime ditatorial e recondução da nação brasileira a uma convivência política democrática, o município, por meio da Reforma Constitucional de 1988, é reconhecido como parte da federação, ao lado de estados e distrito federal, conforme o artigo 1º, tendo sua autonomia garantida pelo artigo 18 e assegurada, pela União, contra abusos dos governos estaduais (art. 34).

O município conquistou, ainda, o direito de elaborar a sua Lei Orgânica (art. 29), passível de ser inovada e diferenciada, de acordo com as necessidades e possibilidades de cada local. Garantiu-se ainda, constitucionalmente, a *participação popular*, nas três esferas de governo, por meio da apresentação de propostas de Lei diretamente aos respectivos Legislativos.

Entretanto, para além da definição constitucional, entendemos que o conceito de autonomia deve traduzir-se, na prática política, pelo sentido da **descentralização do poder**, na perspectiva de que as esferas locais possam

definir suas prioridades e determinar e gerir os recursos necessários para dar conta destas prioridades, de acordo com suas necessidades, especificidades e possibilidades.

Tal concepção implica uma necessária revisão da sistemática de repartição dos recursos fiscais, entre as três esferas de governo, visando ampliar a participação dos governos locais, assim como rever a competência destes governos em matéria tributária, dando suporte financeiro efetivo ao conceito constitucional de autonomia, bem como praticando efetivamente o preceito de federalismo que norteia a Constituição do Estado brasileiro.

Dada a tradição centralizadora do governo, presente desde a nossa história colonial, percebe-se que não será tarefa fácil avançar na direção acima apontada, na medida em que a mudança exigida requer uma alteração profunda na cultura político-administrativa de nossa sociedade. (cf. Dowbor, 2003)

Ressalve-se que não se trata de pensar a ausência de políticas nacionais formuladas, articuladas e coordenadas pelo governo central, visando, inclusive, dar conta das profundas disparidades regionais existentes em nosso país, mas por outro lado, não se justifica a criação e manutenção de gigantescas estruturas burocráticas para dar conta de situações particularizadas, diferenciadas e em rápida mutação.

Muito embora seja necessário e prudente reconhecer, em qualquer esforço analítico, o quadro de absoluta heterogeneidade em que se encontram os governos municipais, seja do ponto de vista dos recursos financeiros, humanos e infra-estruturais, seja de suas próprias práticas políticas, interessa-nos, ainda assim, recolocar a questão da autonomia do governo municipal, como acima definida, para nos auxiliar na reflexão sobre os limites e as potencialidades do processo de descentralização dos serviços básicos, no campo das políticas públicas sociais, tendo em vista um horizonte político de transformação social, na busca da construção de uma *cidadania efetiva* que incorpore a maioria da população brasileira, historicamente atingida por um longo

e penoso processo de exclusão política, econômica e social.

Como se sabe, apesar da autonomia do município ter sido garantida, de alguma forma, no texto constitucional, desde a época do império, de fato, por razões históricas da nossa formação econômica e política, ela sempre existiu de maneira limitada, sendo mais restrita ainda, ou inexistente, nos períodos ditatoriais.

Na década de 1980, como parte do processo de redemocratização "lenta e gradual" da sociedade brasileira, ganha corpo o movimento para a ampliação da autonomia municipal que, apesar de se limitar muito mais à questão da repartição dos recursos tributários, criou condições para a discussão fundamental do próprio federalismo no Brasil.

Para além dos questionamentos sobre este viés centralizador, nos anos de 1980 avança a crise do Estado brasileiro, em particular, da União, o que abre espaço para que, no bojo de um amplo movimento de luta pela redemocratização da sociedade, ganhem mais força as propostas de *descentralização* das políticas sociais, por meio da *municipalização* da oferta de serviços públicos básicos, particularmente no setor da saúde pública e na área da educação básica, em que este processo mais avançava.

Ao mesmo tempo, ampliam-se as discussões buscando identificar e clarear o entendimento sobre a *natureza* deste processo em andamento. O que estaria de fato ocorrendo? *Desconcentração* ou *descentralização* da prestação dos serviços públicos básicos? Ou, ainda, *municipalização* ou *prefeiturização* da oferta de bens sociais essenciais?

3. DESCENTRALIZAÇÃO VERSUS DESCONCENTRAÇÃO

Primeiramente, deve-se destacar que entendemos o processo de *descentralização* não apenas pela sua dimensão institucional-administrativa, mas também, especialmente, pela sua *natureza política*, transferidor de poder, o que

pressupõe reequilibrar a estrutura federativa, inclusive recompondo o poder dos governos estaduais. Mais ainda: para que o processo de municipalização da oferta dos serviços públicos básicos não desemboque numa simples *prefeiturização*, servindo de reforço para o *caciquismo* ou *mandonismo* local, são de fundamental importância a ***participação e o controle social***. Isto, evidentemente, coloca o debate sobre a natureza do processo em andamento sob o prisma da construção e consolidação de uma *democracia participativa* em nossa sociedade, objetivo que deve ser encarado como uma estratégia política e não como um fim em si mesmo ou como uma abstração universal, já que com isso se perderia sua perspectiva transformadora, na concretude histórica da evolução política do país.

A nosso juízo, o processo de *desconcentração* da oferta de serviços públicos não pode ser entendido como um sinônimo do processo de *descentralização*, a não ser que se queira dar a este último um significado mais restrito, funcional, já que é necessário se ter clareza que estamos diante de uma questão política (*lato sensu*), de tal forma que não cabe essa identificação (ou confusão).

Desconcentração não implica um deslocamento do poder decisório e, conseqüentemente, uma afirmação ou ampliação da autonomia dos governos subnacionais. Trata-se, simplesmente, de deslocar a competência ou o encargo da execução de determinadas políticas públicas, transferindo a responsabilidade da esfera central ou estadual para a municipal, configurando-se, desta maneira, uma simples delegação de funções.

Nas palavras de Dawbor (2003),

"...a *desconcentração* (é) caracterizada pela multiplicação de níveis hierárquicos que mantém o poder na mesma mão...provoca apenas enclacramento generalizado, onde o governo central nem governa, nem deixa governar." (p. 59)

Descentralização, por sua vez, embora seja um conceito que carrega uma forte ligação com a aspiração democrática de ampliação dos espaços para o exercício do poder, não implica, *necessariamente*, tal ampliação.

Vale lembrar que este conceito é até mesmo utilizado nos discursos oficiais em momentos de exclusão da democracia. Tome-se como exemplo desta prática o caso da educação básica no Chile, que foi descentralizada durante o regime militar que depôs o Presidente Salvador Allende.

Descentralizar, tal como entendemos esse processo, implica transferir o centro de decisão, redistribuindo o poder e, conseqüentemente, atingindo interesses aí localizados, podendo servir inclusive para a diluição dos conflitos, no plano social. Deste ponto de vista, para que a possibilidade concreta de avanço do processo de democratização – como pressuposto para o exercício pleno da cidadania – se viabilize, é necessário um enfrentamento político com os grupos sociais hegemônicos, no sentido de ampliar o espaço *público* – e não simplesmente o *estatal* – por meio da participação dos movimentos sociais organizados, permitindo uma ampliação do acesso da população, em particular a de menor renda, aos bens sociais básicos.³

Mais ainda, na visão de Dawbor (2003), esse processo de descentralização “representa um gigantesco potencial subutilizado de racionalização política e de humanização da sociedade”.

Entretanto, vale a pena chamar a atenção para a necessidade de se acautelar nessa abordagem pois, para alguns, os chamados “municipalistas enfáticos”⁴, o processo de municipalização da oferta de serviços essenciais, como saúde e educação, estaria se traduzindo

num aumento real do grau de autonomia dos municípios, já beneficiados pela maior distribuição da renda tributária, pós Reforma Constitucional de 1988, bem como propiciando um aumento do grau de democratização de nossa sociedade, não só por facilitar o acesso aos serviços municipalizados, por parte da população de mais baixa renda, como também pela participação da população no próprio poder decisório, por meio dos Conselhos Municipais.

Outros, mais cautelosos, têm chamado a atenção para esta “*interpretação ufanista e acrítica*”⁵, pois consideram que estas

“propostas descentralizadoras podem introduzir também uma ambigüidade que não só é atual, senão que aprofunda suas raízes na história (...) a descentralização pode remeter ou bem para uma distribuição real do poder, ou bem para uma distribuição de encargos estatais.” (Belmartino, *apud* Souza Campos, 1990).

No primeiro caso, haveria uma efetiva ampliação do poder local, que assumiria o encargo de funções e recursos anteriormente em mãos do poder central. No segundo, o que ocorreria seria uma transferência, para o nível local, da carga da crise econômica e das conseqüências da retração do gasto público, provocando uma atomização das demandas sociais e possibilitando, assim, diluir o conflito explicitado no plano central.⁶

A nosso ver, para além de definições formais, o elemento fundamental, que irá diferenciar, **politicamente**, a *natureza* do processo de descentralização da oferta de serviços sociais básicos, encontra-se na *participação organizada da população*, ou seja, no **controle social**, desde a definição das prioridades (quando confecção dos orçamentos)⁷, no estabelecimento

⁽³⁾ Ver o interessante debate desenvolvido por Tobar, F. “O Conceito de Descentralização: Usos e Abusos”, in: *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 5, Brasília, IPEA, junho de 1991.

⁽⁴⁾ Ver a crítica de Souza Campos, G.W. *Um Balanço do Processo de Municipalização dos Serviços de Saúde no Brasil*, in: *Saúde e Debate*, nº 28, março de 1990.

⁽⁵⁾ Idem, *ibidem*. Ver ainda as observações, pertinentes, apresentadas por Soares (2003).

⁽⁶⁾ Cf. Belmartino *apud* Souza Campos, 1990, op. cit.

⁽⁷⁾ São inúmeras as experiências de “orçamento-participativo” implementadas, pelos governos locais, não só em municípios administrados pelo Partido dos Trabalhadores.

das metas a serem atingidas, no controle de sua execução; enfim, no exercício da cidadania no plano local, para que se cumpra o “dever do Estado” e o “direito do cidadão”. Deste modo, estar-se-ia não só atuando na direção de ampliar os espaços democráticos, dando sentido *político* à natureza do processo de descentralização, como também aumentando o grau de autonomia do poder local.

Desta maneira, torna-se necessária uma análise criteriosa deste processo, para poder detectar o seu caráter e/ou natureza, seus problemas de implantação, de financiamento, de gerenciamento, enfim seus próprios limites e, o que é mais essencial, a interferência política dos vários segmentos sociais organizados que demandam os serviços públicos essenciais, almejando-se a construção de uma democracia social e participativa, a partir do poder local, em nosso país.

4. MUNICIPALIZAÇÃO, PRIVATIZAÇÃO OU “PREFEITURIZAÇÃO”?

Estas dicotomias se colocam quando se busca aprofundar o entendimento das experiências concretas sobre o processo de descentralização da oferta de serviços essenciais – entendido como municipalização – e que pode ser articulado entre a prefeitura municipal e outras entidades civis (comunitárias, filantrópicas, assistenciais), na prestação dos serviços básicos, num processo de co-responsabilidade e/ou de parceria. (Lobo, 1990), governos, vem assumindo um papel substitutivo ao Estado, *sobretudo naqueles lugares mais pobres e retirados, de onde o Estado ou se retirou ou simplesmente não existia*. (destaque no original) A autora completa sua análise afirmando que esse *caráter “substitutivo”* e não complementar desmascara as supostas “parcerias” entre Estado e Sociedade. (conf. Soares, 2003)

Mais uma vez, reafirmamos a idéia de que a participação e o controle social são fundamentais para que não se caminhe no sentido de

privatizar aquilo que é “dever do Estado”. Caso contrário, a descentralização estaria se associando a uma redução dos gastos públicos sociais, tão ao gosto das propostas neoliberais, e propiciando um maior grau de iniquidade no atendimento das demandas sociais básicas.

Outra interpretação do processo de descentralização coloca a Prefeitura como a única responsável pela sua implementação. Nos casos em que os organismos colegiados, como o Conselho Municipal de Saúde, por exemplo, são compostos por pessoas indicadas pelo prefeito, configura-se claramente uma situação em que se alija a efetiva participação e controle por parte da população, que estaria propiciando, com o processo de descentralização (na forma, de “prefeiturização”), um retorno (ou reforço) aos tradicionais esquemas de poder local, um “neocoronelismo”.

A nosso ver, esta característica de “prefeiturização” se associa mais a um processo cuja natureza estaria mais próxima do que se conceituou como desconcentração, do que ao que estamos concebendo como descentralização. Além disto, a “prefeiturização”, em nosso entendimento, distingue-se da “municipalização”, pois aquela, ao centrar-se na administração municipal, tende a impedir a participação e o controle social organizado, que, como afirmamos, constituem os elementos políticos *diferenciadores* fundamentais, do ponto de vista do viés democratizante e transformador com que abordamos a questão da descentralização.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reafirmação desses princípios permite, a nosso juízo, apontar para a necessidade de se aprofundar a discussão sobre os parâmetros que devem nortear a definição de um padrão (ou paradigma) de intervenção dos governos locais, por meio da implementação de políticas públicas **ativas** (que não tenham caráter meramente *compensatório*), para além de dimensionar a sua importância, complexidade e atualidade, no

contexto da “globalização” das políticas neoliberais.

Não estamos enfrentando um mero debate sobre a alocação alternativa de recursos, de maneira a propiciar melhores resultados e atendimento mais eficaz, ou um simples agir racional com relação aos fins. Trata-se de uma questão que se coloca no campo de uma reavaliação dos papéis dos agentes sociais, do sistema político-institucional e do próprio Estado.

Nesta conjuntura de sentimentos políticos de desalento, decepção e até indignação, com o desempenho medíocre do governo Lula da Silva, contrariando enormes expectativas, Comparato (2004) afirma que o “Estado democrático de direito (continua sendo) uma peça de ficção política”. E, ainda, acrescenta: “A democracia pressupõe a atribuição efetiva (e não apenas simbólica) da soberania ao povo, devendo os órgãos estatais atuar como meros executores da vontade popular”.

Assim, não se deve alimentar expectativas ingênuas ou deterministas, pois estamos diante de um processo histórico que exige tomada de consciência, mudanças de posturas e uma ação política direcionada à organização social, com a finalidade de ampliar os espaços de poder, enfrentando-se os interesses hegemônicos. Trata-se, acima de tudo, de implementar um projeto político transformador, que vise à construção da cidadania como requisito básico para a criação de uma sociedade efetivamente justa, solidária e democrática.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, M. “Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização”, Revan, R. de Janeiro. FAPESP, S. Paulo, 2000.
- _____ & RODRIGUES, V., (orgs.) “Descentralização das Políticas Sociais no Brasil”, S. Paulo, FUNDAP/FAPESP, Brasília, IPEA, 1999.
- BEHRING, E. R., “Política Social no Capitalismo Tardio”, S. Paulo, Cortez Ed., 1998.
- CAMAROTTI, I. e SPINK, P. (orgs.) “Redução da pobreza e dinâmicas locais”, Rio de Janeiro, FGV Ed., 2001.
- COHN, A., “As Políticas Sociais no Governo FHC”, Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, 11(2), 2000.” in Opinião, Folha de S. Paulo, 22 de fev. De 2004.
- DOWBOR, L. “A Reprodução Social”, Vol. II – Política econômica e social: os desafios do Brasil, Petrópolis, Vozes, 2003a.
- _____ “A Reprodução Social”, Vol. III – Descentralização e participação – As novas tendências , Petrópolis, Vozes, 2003b.
- DRAIBE, S. M. “O Redirecionamento das Políticas Sociais segundo a Perspectiva Neoliberal”, In: As Políticas Sociais no Brasil, Caderno Técnico, nº 18, Brasília, Serviço Social da Indústria, 1993.
- FARAH, M. F. S. e BARBOZA, H. B. (orgs.) “Novas experiências de gestão pública e cidadania”, Rio de Janeiro, FGV Ed., 2000.
- FUNDAP – Fundação do Desenvolvimento Administrativo, “Questão Social- Políticas Sociais no Brasil. Avaliação e Propostas para os anos 90”, SP., FUNDAP, 1991.
- GOMES, J. M. “Política e democracia em tempos de globalização”, Rio de Janeiro, Vozes, 2000.
- IPEA/IPLAN, “Para a Década de 90 – Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas”, Brasília, 1990.
- LOBO, T. *Descentralização: Conceitos, Princípios, Prática Governamental*, in: Cadernos de Pesquisa, São Paulo, Fundação SEADE, agosto de 1990.
- LOPES, J. R. B. “Novos parâmetros para a reorganização da política social brasileira”, Texto para discussão nº 358, Brasília, IPEA, 1994.
- MAFFEZOLI, L. C. “Globalização, Políticas Públicas e Governo Local”, in Anais do VIII Encontro Nacional de Economia Política, Florianópolis, disponível em Cd Rom, 2003.
- _____ “Políticas Sociais Descentralizadas: Análise da municipalização dos serviços de

saúde em Piracicaba”, In TERCI, E. T. (org.) “O desenvolvimento de Piracicaba: histórias e perspectivas”, Piracicaba, Ed. Unimep, 2001.

_____. “Descentralização das Políticas Sociais: Limites e Possibilidades”, Campinas, UNICAMP, Tese de Doutorado, 1997.

MATTOSO, J. “Cidades unidas pela inclusão social”, In Opinião, Folha de S. Paulo, 11/02/2002.

OLIVEIRA, F. de “Os direitos do antivalor. A economia política da hegemonia imperfeita”, R. de Janeiro, Vozes, 1998.

OLIVEIRA, F. de & PAOLI, M. C. (orgs.), “Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global”, Petrópolis, Vozes, 1999.

OLIVA, M. H. A. & COSTA O. V. “Entre o público e o privado – a saúde hoje no Brasil”, Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, S. Paulo, 11(2), 2000.

PEREIRA, L. C. B. “Reforma do Estado para a cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional”, S. Paulo/Brasília, Editora 34/ENAP, 1998.

RATNER, H. (org.) “O Brasil no limiar do século XXI”, S. Paulo, Edusp, 2000.

SADER, E. e GENTILLI, P. (orgs) “Pós-Neoliberalismo II – Que Estado para que democracia?”, Rio de Janeiro, Vozes, 2000.

SANTOS, B. S. “Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa”, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

_____. “Reinvenção solidária e participativa do Estado”, Anais do Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado, Brasília, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1998.

SOARES, L. T. “O desastre social”, Rio de Janeiro, Record, 2003.

_____. Prefácio ao livro “Terceiro setor e questão social na reestruturação do capital”, de Carlos E. Montaño, São Paulo, Cortez, 2002

SOUZA, C. et all “Reforma do Estado, descentralização e desigualdades”, In Lua Nova, nº 48, S. Paulo, CEDEC, 1999.

SOUZA CAMPOS, G.W. *Um Balanço do Processo de Municipalização dos Serviços de Saúde no Brasil*, in: Saúde e Debate, nº 28, março de 1990.

TAPIAS J. B. et all “Crise, reforma e políticas sociais na América Latina”, In São Paulo em Perspectiva, S. Paulo, SEADE, 1995.

TOBAR, F. “O Conceito de Descentralização: Usos e Abusos”, in: Planejamento e Políticas Públicas, nº 5, Brasília, IPEA, 1991.

VERGARA, S. C. e CORRÊA. V. I. de A. (orgs.) “Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva”, Rio de Janeiro, FGV Ed., 2003.

VIZENTINI P. F. E CARRION, R. (orgs.) *Século XXI, barbárie ou solidariedade? Alternativas ao neoliberalismo*, Porto Alegre, Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.

OS ASPECTOS FINANCEIROS DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO¹

FINANCIAL ASPECTS OF PUBLIC EDUCATION UNDER THE CITY'S ADMINISTRATION

Reinaldo Aparecido TENÓRIO²

RESUMO

É linguajar comum na maioria dos municípios brasileiros a alegação de que a municipalização do ensino é inviável devido à falta de recursos por que passam esses municípios. Ora, se isso é verdade, o que aconteceu com o tão propalado ganho de receita dos municípios após a Constituição de 1988? Recuperar um pouco dessa história é o objetivo do presente artigo. Para tanto, faz-se no texto uma análise das principais medidas governamentais adotadas pela União após a promulgação da referida constituição visando a recuperação de receita, buscando com isso demonstrar a fragilidade da esfera municipal diante das interferências das esferas estaduais e federal, via legislação e convênios, nas receitas municipais.

Palavras-chave: Administração municipal, ensino público.

ABSTRACT

It's common place in most of the Brazilian local governments (City Halls/ Municipal Authorities) to claim that municipalization of education is unviable due to lack of resources resultant of the limited funds they receive from the state and federal spheres. Well, if that is true, what happened to the much commented

⁽¹⁾ Ao escrever minha dissertação de mestrado em 2002, aponte quatro argumentos que podem ser utilizados pelos defensores ou opositores do processo de municipalização do ensino fundamental na defesa de suas posições. Foram eles: O aspecto financeiro, o aspecto pedagógico, a situação funcional e o controle social. É o resultado desse estudo no tocante ao aspecto financeiro que pretendo compartilhar com os leitores deste artigo, tecendo reflexões que julgo pertinentes ao tema da municipalização do ensino.

⁽²⁾ Graduado em Ciências Econômicas pela PUC-Campinas e Mestre em Educação pela UNISAL. Atualmente é Coordenador Pedagógico e Professor da disciplina de Introdução ao Pensamento Científico do Instituto de Ciências Sociais e Humanas – INCISOH no município de Januária – MG.

municipal revenue gain after the 1988 Constitution. To recover and review a little bit of this story is the objective of this article. To that effect, this text analyses the main federal government measures adopted after the promulgation of the referred constitution, aimed at recovering the revenues, seeking with that, to show the weakness of the municipalities in the face of the interferences received from the state and federal spheres, via legislation and agreements, in the municipal revenues.

Key words: *Municipal administration, public education.*

As reflexões a que se propõe o presente artigo se iniciam com a promulgação da Constituição de 1988, que alterou substancialmente, como será demonstrado mais à frente, a distribuição dos recursos entre união, estados e municípios, finalizando com a discussão da questão do custo/aluno e de como ela é tratada pelas autoridades competentes, tanto municipais quanto estaduais.

Esta reflexão não será iniciada com a Constituição de 1988 por acaso. Após a sua promulgação, os meios de comunicação passaram a propagar o ganho de receita por parte das esferas subnacionais, com relação ao período anterior a ela.

De fato este ganho ocorreu. A questão, contudo, é saber se ele foi suficiente para “aliviar” a situação fiscal dessas esferas e, nesse caso, como esse ganho se terá perdido ao longo do período em questão, isto é, da promulgação da Constituição de 1988 até a implementação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – considerado por Callegari & Callegari (1997) como um forte indutor à municipalização do ensino.

Na tentativa de encontrar resposta para esta questão também se abordarão neste artigo os efeitos da legislação federal sobre as receitas e despesas dos municípios e dos estados, tais como as emendas constitucionais que implantaram o Fundo de Estabilização Fiscal e o de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, a Lei Kandir, que trata das desonerações das exportações, e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

1. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A REPARTIÇÃO DOS TRIBUTOS ENTRE UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS

Para OLIVEIRA (1995, p. 112) o Congresso Constituinte de 1988 foi marcado e dominado pelos interesses regionais, o que fez com que não se preocupasse com uma definição mais precisa da descentralização dos encargos, visando descentralizar tão somente as receitas.

Este quadro é visto com preocupação por dois motivos básicos:

“Em primeiro lugar, se o texto foi explícito em relação à descentralização dos recursos, foi ele, em contrapartida, vago em relação à definição dos encargos, embora referindo-se à municipalização de serviços públicos básicos (ensino, saúde etc.). Isto porque não houve referência, no texto, de seu encaminhamento, o que colocou em risco a sua efetivação e abriu espaços para que se complicassem, ainda mais, as finanças federais. Em segundo lugar, à redução das receitas do Governo Federal contrapôs-se, paradoxalmente, uma elevação de suas despesas (aumento do percentual destinado à educação de 13% para 18%; gastos com a criação de novos estados; ampliação de recursos vinculados à saúde, à assistência à família e à criança etc.), indicando que poderia se aprofundar a crise fiscal e financeira em que se encontra mergulhado.”(OLIVEIRA, 1995, p.124)

As tabelas 1 e 2 mostram a repartição das receitas tributárias entre as três esferas de poder, respectivamente antes e depois da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Comparando as tabelas 1 e 2, podemos verificar os ganhos adicionais de receitas que tiveram as esferas subnacionais.

No que se refere ao Imposto de Renda, a Constituição transferiu da União para as

esferas subnacionais absolutos 14 pontos percentuais, sendo que destes, 7,5 pontos percentuais foram repassados aos estados por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE); 5,5 pontos percentuais aos municípios pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 1 ponto percentual ao Fundo Especial para os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Tabela 1. Distribuição dos impostos entre união, estados e municípios anterior à constituição de 1988.

Competência	Distribuição (%)*		
	União	Estados	Municípios
UNIÃO			
• Importação	100,0	-	-
• Exportação	100,0	-	-
• Renda	67,0	14,0 (FPE) ³ 2,0 (F. especial)	17,0 -
• Territorial Rural	-	-	100,0
• Produtos Industrializados	67,0	14,0 (FPE) 2,0 (F. especial)	17,0
• Operações Financeiras	100,0	-	-
• Transportes Rodoviários	30,0	50,0	20,0
• Serviços de Comunicações	100,0	-	-
• Combustíveis e Lubrificantes – 1987	44,0	37,3	18,67
– 1988	40,0	40,0	20,0
• Energia Elétrica	40,0	50,0	10,0
• Minerais	10,0	70,0	20,0
ESTADOS			
• Circulação de Mercadorias e Serviços	-	80,0	20,0
• Transmissão de Bens Imóveis	-	50,0	50,0
• Veículos Automotores	-	50,0	50,0
MUNICÍPIOS			
• Predial e Territorial Urbano	-	-	100,0
• Serviços de Qualquer Natureza	-	-	100,0

Fonte: Oliveira 1995:121

* Percentuais fixos no período de 1966 a 1988

⁽³⁾ FPE – Fundo de Participação dos Estados.

Também em relação ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de competência da União, a reforma constitucional de 1988 fez transferências para as esferas subnacionais. Dos 67% da arrecadação que a União retinha

antes da Constituição de 1988, passou a reter apenas 43% do total arrecadado com esse imposto, o que significou uma transferência absoluta de 24 pontos percentuais a mais a favor das esferas subnacionais, sendo 7,5 pontos

Tabela 2. Distribuição dos impostos na nova constituição.

Competência	Distribuição (%)		
	União	Estados	Municípios
UNIÃO			
• Importação	100,0	-	-
• Exportação	100,0	-	-
• Renda (FPM) ⁴	53,0	21,5 (FPE)	22,5
• Produtos Industrializados	43,0	3,0 (NO-NE-CO) ⁵ 21,5 (FPE) 3,0 (NO-NE-CO) 7,5 (F. Export.) ⁶	- 22,5 (FPM) - 2,5 (F. Export.)
• Operações Financeiras*	100,0	-	-
* O IOF cobras sobre o ouro é distribuído integralmente para as esferas subnacionais na proporção de 30% para os estados e 70% para os municípios			
• Propriedade Territorial Rural	50,0	-	50,0
• Grandes Fortunas	100,0	-	-
ESTADOS			
• Circulação de Mercadorias e Serviços	-	75,0	25,0
• Transmissão Causa Mortis e Doação	100,0	-	-
• Veículos Automotores	-	50,0	50,0
MUNICÍPIOS			
• Predial e Territorial Urbano	-	-	100,0
• Transmissão Inter Vivos	-	-	100,0
• Vendas a Varejo de Combustíveis	-	-	100,0
• Serviços de Qualquer Natureza	-	-	100,0

Fonte: Oliveira 1995:121

⁽⁴⁾FPM – Fundo de Participação dos Municípios.

⁽⁵⁾NO – Norte; NE – Nordeste; CO – Centro-Oeste.

⁽⁶⁾F. Export. – Fundo de Exportação.

percentuais repassados aos estados; 5,5 pontos percentuais, aos municípios; 1 ponto percentual para o Fundo Especial dos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste; outros 7,5 pontos percentuais para um Fundo de Exportação a ser destinado aos estados; e 2,5 pontos percentuais para um Fundo de Exportação a ser destinado aos municípios; isso para compensar os estados e municípios de suas perdas de receitas decorrentes da isenção nas vendas externas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transportes e Comunicações que recairia sobre os produtos manufaturados destinados à exportação (OLIVEIRA, 1995, p.120).

Fica evidente, com essa análise, que estados e municípios saíram financeiramente fortalecidos após a promulgação da Constituição de 1988, se comparado ao período anterior, em detrimento da União, que saiu financeiramente enfraquecida, não só pela maior transferência de recursos às esferas subnacionais como também pelo aumento de seus encargos.

2. A UNIÃO “CONTRA-ATACA”

Se estados e municípios saíram fortalecidos financeiramente com a reforma tributária promovida pela nova constituição, como explicar, então, o discurso corrente por parte de alguns municípios, Campinas por exemplo, de que não têm recursos para fazer frente a uma eventual municipalização do ensino?

Pistas para uma resposta satisfatória a essa questão podem ser encontradas nas medidas governamentais tomadas logo após a reforma.

Encerradas as discussões sobre a reforma tributária e promulgada a nova Constituição, a União procurou compensar suas perdas de receita tributária para as esferas subnacionais de três formas distintas:

- Reduzindo os gastos, por meio da diminuição de transferências não constitucionais para estados e municípios.

“Assim, o Governo Federal conseguiu (...) uma redução, entre 1988/1990, nas transferências não constitucionais para aquelas esferas, correspondente a 0,5% do PIB, com o peso desse reajuste recaindo preponderantemente sobre os estados que viram sua cota decrescer, neste período, de 1,65% para 1,08% do PIB” (SERRA e AFONSO: Apud OLIVEIRA, 1995, p. 140).

- Estabelecendo restrições creditícias para as esferas subnacionais, desonerando-se de alguns encargos financeiros.

“No tocante às restrições creditícias, a postura do Governo Federal, após a promulgação da Constituição, foi a de diminuir o refinanciamento da dívida externa vincenda de estados e municípios e de exigir-lhes o pagamento dos compromissos em atraso (...) e que atingiam, no final de 1989, a cifra de US\$ 14 bilhões. (...) Na prática, entretanto, devido às pressões dos representantes dos estados e municípios no Congresso, de governadores e prefeitos, essas medidas acabaram sendo flexibilizadas em várias oportunidades, garantindo-se, ao fim, a rolagem de suas dívidas, como aconteceu no início de 1991, quando promoveu-se a troca de títulos estaduais por federais, e no final deste mesmo ano, quando o seu refinanciamento foi usado como moeda de troca para a aprovação do pacote fiscal apresentado pelo Executivo para garantir o ajuste de 1992, necessário ao fechamento do acordo com o FMI” (Idem).

- Criando tributos e elevando alíquotas de impostos não sujeitos à partilha com as demais esferas governamentais.

“...procurou-se priorizar, a partir daí, [da reforma constitucional] o aumento da arrecadação não submetida à partilha entre estados e municípios. (...) criou-se a Contribuição sobre o Lucro das

Empresas em 1989 para financiamento da Previdência, aumentou-se a alíquota do Finsocial, que passou de 0,5% em 1988 para 2% em 1990, alterou-se a forma de cobrança do PIS e lançou-se mão do IOF com ênfase a partir do governo Collor para a taxação dos ativos financeiros da economia. Como resultado dessas alterações, os impostos sujeitos à partilha, que em 1970 representavam 54% da arrecadação federal e 48% em 1988, viram sua participação reduzir-se, no total, para 39% em 1990” (SERRA e AFONSO: Apud OLIVEIRA, 1995, p. 141).

Essa redução da arrecadação federal sobre os impostos compartilhados entre as esferas de governo ocasionou um impacto negativo, em se tratando de estados e municípios, no montante sobre o qual incide a alíquota de 25% para efeito de cálculo do valor a ser destinado à educação, uma vez que os gastos com a educação estão diretamente vinculados às receitas de impostos.

Ainda com relação aos estados e municípios, segundo OLIVEIRA (1995, p. 143), se se esperava que parte da receita adicional obtida com a nova constituição fosse destinada para o resgate parcial da dívida dessas esferas, ou ainda para a cobertura de encargos antes de responsabilidade da União, essa expectativa, tudo indica, parece ter-se frustrado. Esse autor afirma que

“Segundo dados preliminares das contas nacionais (...) do aumento correspondente a 2,45% do PIB conhecido pelos estados em termos de sua receita líquida no período 1988/1990, muito como resultado da reforma constitucional, 74% desse ganho teriam sido dispendidos com o aumento de despesas correntes, sendo que somente os gastos com pessoal registraram uma expansão, no mesmo período, por força dos novos dispositivos constitucionais e pela influência das eleições de 1988 e 1989, correspondentes a algo próximo a 2% do PIB. Situação

semelhante, embora em menor grau, seria observada nos municípios. De seus ganhos de receita líquida, no mesmo período, equivalentes a 2,2% do PIB, 30% deste total seriam destinados ao aumento de gastos com salários, enquanto 70% efetivamente representariam aumento em suas poupanças, que se encontravam anteriormente, entretanto, num patamar bastante reduzido.”

É possível percebermos, desde já, a existência de um “cabo-de-guerra” entre a União e as esferas subnacionais no que tange ao montante de recursos disponíveis para cada uma das esferas. Se, conforme o princípio da física, “toda ação gera uma reação”, a reação da União, após a promulgação da Constituição de 1988, foi, como já dito, procurar recuperar ao menos parte do montante transferido às outras esferas, o que responde em parte, mas não totalmente, à questão a que nos referimos há pouco.

Essa “reação” da União foi ainda mais “forte” a partir da implementação do Plano Real, em 1994, quando passaram a esboçar-se por meio de leis complementares, ordinárias e mesmo de reforma na constituição questões que agora passaremos a analisar com maiores detalhes.

3. O FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL

O Fundo de Estabilização Fiscal, originalmente denominado Fundo Social de Emergência, foi criado no contexto da implantação do Plano Real pela Emenda Constitucional (EC) nº 01/94, inicialmente para vigorar até o exercício financeiro de 1995, mas foi sucessivamente prorrogado pela EC nº 10/96 até junho de 1997, então sob a denominação de Fundo de Estabilização Fiscal, e pela EC nº 17/97 até dezembro de 1999, perdendo o caráter de Fundo com a EC nº 27/00, mantendo, no entanto, a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União até o ano de 2003.

O artigo 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), criado pela

EC nº 01/94, discrimina a fonte dos recursos que compunham o então Fundo Social de Emergência.

Dentre essas fontes, podemos citar, como exemplo, “...o produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações;” (Art. 72, Inciso I da EC nº 01/94).

Observe-se que, sobre esta fonte em específico, não são destinados ao fundo apenas 20%, mas todos os recursos dela provenientes, isto é, 100% do que for arrecadado pela União a título de Imposto de Renda, que tenha como fato gerador pagamentos efetuados pela própria União, ou suas autarquias e fundações.

Lembremos que, do Imposto de Renda arrecadado pela União, 21,5% são destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e 22,5% são destinados ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o que faz com que esta desvinculação gere, por conseqüência, um impacto negativo nas transferências às esferas subnacionais.

A intenção do governo federal com a implementação desse fundo era reduzir os gastos públicos nas três esferas de governo e, ao mesmo tempo, fazer um “colchão fiscal”, isto é, uma “poupança” para pagamento das altas taxas de juros sinalizadas pelo próprio governo ao mercado para atrair investimentos externos e rolar sua dívida interna logo no início do Plano Real.

Nas palavras de Edmar Bacha, um dos autores do Plano Real,

“A finalidade dessa primeira etapa [de implantação do Real] era demonstrar a capacidade de o governo federal executar as despesas orçadas sem precisar das receitas geradas pela inflação. Tradicionalmente, o orçamento federal era aprovado com um grande déficit, mas, como as despesas eram fixadas em termos nominais enquanto os impostos eram indexados ao nível de preços, a inflação

contribuía para fechar o hiato entre despesa e receita. O equilíbrio exato era desnecessário, pois a inflação também gerava um montante considerável de recursos adicionais por meio do imposto inflacionário. Em ambos os sentidos – compressão dos gastos orçados e geração do imposto inflacionário – o governo se tomara dependente da inflação para equilibrar suas contas. Os cortes no orçamento representados pelo Fundo Social de Emergência representaram, portanto, um compromisso do governo federal de abandonar práticas orçamentárias dependentes da inflação. A aprovação da emenda constitucional pelo Congresso [EC nº 01/94] traria reconhecimento político à tese da equipe econômica de que o equilíbrio ex-ante do orçamento era um primeiro passo essencial para o controle da inflação” (In Mercadante, 1997, p. 19)

Já Mercadante (1997, p. 144), ao analisar o fluxo de recursos do fundo, observa que

“Na prática, o fundo serviu para desvincular verbas constitucionais, dando maior liberdade orçamentária para o governo ‘tapar buracos’, revelando uma queda progressiva de recursos para saúde e educação. Essa situação fica transparente quando analisamos os gastos do fundo com a Defesa Nacional e Segurança Pública, que cresce de 3,95% em 1995 para 13,57% em 1996, superando os recursos destinados para saúde e educação neste ano. Quanto às receitas, os grandes perdedores são o FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, destinado a financiar o seguro desemprego e programas de geração de emprego e renda, que perdeu R\$ 1,7 bilhões, além de estados e municípios que perderam recursos dos fundos de participação em cerca de R\$ 1,6 bilhões, e a educação que perdeu R\$ 143 milhões equivalentes a 19,5% dos investimentos realizados no setor.”

Se para “tapar buracos”, como aponta Mercadante, ou para cortar gastos no orçamento, como indica Bacha, o fato é que a implantação do Fundo de Estabilização Fiscal mexeu com as finanças das esferas subnacionais, demonstrando, assim, a fragilidade, principalmente dos municípios, com relação às intervenções federais em sua peça orçamentária, via controle do seu fluxo de receitas tributárias por parte da União.

4. O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

Criado pela Emenda Constitucional nº 14/96, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi regulamentado pela Lei nº 9.424 em 24 de Dezembro de 1996, sendo seu funcionamento acompanhado por um Conselho Estadual ou Municipal, conforme o caso.

Em vigor a partir de 1º de janeiro de 1997, a lei permitia a adesão ao fundo em caráter opcional por parte dos estados, Distrito Federal e municípios já a partir daquele ano, e obrigatória e automaticamente a partir de 1º de janeiro de 1998.

4.1 – Os recursos financeiros do FUNDEF

O FUNDEF é composto dos seguintes recursos, conforme o art. 1º da Lei nº 9.424/1996: (Fonte: www.tcu.gov.br).

- 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (incluindo na base de cálculo desse valor o montante de recursos financeiros transferidos a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações de que trata a Lei Complementar nº 87/1996);
- 15% do Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- 15% do Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados destinados à Exportação – IPI – Exportação.

Estudos realizados por CASTRO (2001) apontam que do montante arrecadado pelo FUNDEF em nível nacional (soma do total arrecadado por cada fundo em todos os estados da federação), 71% provém do ICMS, sendo que no caso específico do Estado de São Paulo esta participação chega a 89% do total arrecadado.

Dada a dependência dos recursos do FUNDEF da arrecadação do ICMS, CASTRO (2001, p. 446) alerta-nos para o fato que

“(...) qualquer medida de política econômica que cause alterações nos processos de arrecadação e distribuição do ICMS poderá causar impacto negativo no financiamento do Fundef e, portanto, na educação fundamental, (...) – por exemplo, a guerra fiscal travada entre os estados pode afetar fortemente o financiamento do ensino fundamental naqueles estados que venham a sofrer perdas de receitas.”

Além dos recursos acima mencionados, o fundo receberá complementação da União sempre que, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (Lei nº 9.424/1996, art. 6º). Os recursos complementares são transferidos, a cada mês, diretamente às contas únicas e específicas vinculadas ao FUNDEF, instituídas para este fim.

Ainda segundo estudos realizados por CASTRO (2001), oito estados brasileiros necessitaram de complementação da União em 1999, sendo sete da Região Nordeste e um da Região Norte.

Na Região Nordeste excetuaram-se apenas Rio Grande do Norte e Sergipe, que apresentaram um custo/aluno superior ao mínimo estipulado para o território nacional, R\$ 320,00 e R\$ 351,00, respectivamente, quando o mínimo

estipulado fora de R\$ 315,00. Os demais estados daquela região (Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Bahia) receberam complementação da União para adequarem seus fundos às exigências legais.

Na Região Norte, o Pará foi o único estado a ter um custo/aluno inferior ao mínimo exigido. Sem a complementação da União seu custo/aluno se limitaria a R\$ 209,00 no ano de 1999.

Com relação às transferências de recursos entre as esferas estaduais e municipais, no âmbito de cada estado da federação, CASTRO (2001, p. 455/457) observa diferentes impactos. Afirma que

“Em termos regionais, observa-se que na região Nordeste deve ocorrer maciça descentralização de recursos das esferas estaduais para as municipais. Esse fluxo de recursos deve atingir a expressiva soma de R\$ 784,0 milhões, o que representa uma perda de governabilidade sobre 6,4% das principais receitas (transferências federais e ICMS) estaduais. Esse impacto, (...), deve ser mais sentido nos estados de Alagoas, Maranhão e Ceará, em que as perdas podem chegar a 9,1%; 8,5% e 8,0% de suas receitas, respectivamente. Em compensação, o impacto positivo nas receitas municipais será ainda maior, podendo propiciar um crescimento de 13,1% na capacidade de gasto dos municípios. O caso destes três estados são representativos do impacto positivo, uma vez que, o impacto esperado deve atingir cerca de 29%, 15,8% e 16,9% do incremento nas receitas dos municípios.

‘Esse processo de descentralização ocorre em todas as regiões, só que em menor intensidade na região Centro-Oeste, na qual os estados perdem apenas 0,1% de suas receitas.

‘Paralelamente, na região Sudeste há o caminho inverso ocorrido para São Paulo onde ocorrerá a centralização mediante a transferência de recursos das esferas

municipais para os governos estaduais, como reflexo da gestão do ensino fundamental estar sendo, em grande medida, gerida de forma estadualizada. Para o governo do estado de São Paulo esse impacto deve ser expressivo, pois o conjunto dos municípios deve transferir ao governo estadual cerca de R\$ 296,8 milhões, o que representa uma contração, em média, de 3,9% nos orçamentos municipais.”(grifo nosso)

CASTRO (2001, p. 457) estima o ganho da esfera estadual paulista em torno de 16% da receita proveniente das transferências e do ICMS do Estado.

É certo, pelo demonstrado até o presente momento em relação ao FUNDEF, considerá-lo, dada a dimensão dos recursos que manipula, um forte indutor à municipalização do ensino, inclusive no estado de São Paulo, uma vez que os recursos centralizados na esfera estadual são oriundos de transferências municipais pelo fato de não terem, ou terem em pequeno número, alunos matriculados em sua rede de ensino fundamental. Contudo, se por um lado os recursos manipulados pelo FUNDEF demonstram a prioridade do ensino fundamental, dada a obrigatoriedade de sua aplicação nesta modalidade de ensino, como já visto, induzindo a uma municipalização do ensino, por outro lado dificultam as políticas municipais com relação à educação infantil, objeto de sua exclusiva competência. Como afirma Nascimento (In Faria & Palhares 1999: 102/103):

“Estrategicamente a prioridade é correta, pois é urgente que o país universalize o Ensino Fundamental. A questão, no entanto, diz respeito à ausência de uma definição precisa das fontes de recursos que farão com que Educação Infantil efetivamente se constitua em um atendimento de caráter nacional, seja na oferta, seja no modelo de atendimento, tal como a sua adoção pela LDB faz crer que deva ser.”

5. A LEI KANDIR

A Lei Complementar nº 87, mais conhecida por Lei Kandir, por ser de autoria do deputado federal e ex-ministro do planejamento Antonio Kandir, diminuiu a incidência da alíquota do ICMS sobre produtos exportados e bens de ativo fixo, o que significou perdas de receita para as esferas subnacionais, haja vista que este imposto é de arrecadação estadual, sendo compartilhado entre estados e municípios à razão de 75% para aqueles e 25% para estes.

A União, contudo, após pressão de governadores e prefeitos, comprometeu-se a compensar as esferas subnacionais por tais perdas com recursos advindos do IPI, de arrecadação da União, mas também compartilhados com estados e municípios, além de promover diversas modificações sobre o texto original da lei ao longo do tempo, que, se não acabaram totalmente com as perdas das esferas subnacionais, ao menos as aliviaram.

O objetivo da Lei Kandir foi compensar a perda de competitividade dos produtos nacionais exportáveis em virtude da sobrevalorização do Real em relação ao dólar, no início do Plano Real, o que tornava nossos produtos mais caros no exterior. Com a desoneração das exportações, efeito almejado pela Lei Kandir, o governo intencionava elevar nossas exportações, fazendo diminuir o desequilíbrio na balança comercial.

6. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº 101/2000, que regulamenta o art. 163 da Constituição Federal, mais conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é um código de conduta para os administradores públicos que passarão a obedecer às normas e limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade. Na visão de alguns parlamentares, como do deputado federal Florivaldo Fier, mais conhecido por Dr. Rosinha (PT – PR), por exemplo, a LRF “*representa um importante instrumento de cidadania para o povo*

brasileiro, pois todos os cidadãos terão acesso às contas públicas, podendo manifestar abertamente sua opinião, com o objetivo de ajudar a garantir sua boa gestão.” (www.camara.gov.br/intranet/wwwdep/gab474)

Se, por um lado, a LRF representa a possibilidade de um maior controle e acompanhamento dos gastos públicos pela sociedade, como salienta o deputado federal Dr. Rosinha, por outro ela representa uma restrição às políticas públicas passíveis de adoção por parte dos governantes das três esferas de poder, união, estados e municípios, bem como aos serviços prestados pelos três poderes da república, legislativo, executivo e judiciário, na medida em que a lei em questão também abrange os gastos nestes poderes.

Preocupado com essas restrições e “desconfiado” das reais intenções de sua promulgação, o deputado federal Ivan Valente (PT – SP) assim se manifestou a esse respeito, na primeira reunião conjunta de audiência pública, realizada em 04 de abril de 2001, pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

“...tenho acompanhado muito esse debate sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e entendo que o Congresso Nacional aprovou baseado na questão, bastante divulgada pela mídia, de que alguns governantes, perdulários ou corruptos, arrombaram os cofres públicos. Surgiu, então, como se não houvesse antes, a necessidade de controle, fiscalização, etc.

A partir daí, fez-se uma lei de responsabilidade fiscal que, na minha opinião, tem como eixo central fazer superávit primário. Ou seja, a síntese da lei é essa. As outras questões apenas enfeitam a lei. Superávit primário significa aumentar a receita e cortar despesa, e, como se verifica na própria lei, não há limite para pagamento de juros, mas há limite para gasto com pessoal.” (CF ata

da reunião, divulgada no site da câmara dos deputados www.camara.gov.br)

Se com a intenção nobre de tornar o gasto público mais responsável e transparente ou com a intenção menos nobre de tão somente “preparar terreno” para a obtenção de superávit primário (tornar as receitas maiores que as despesas, não se levando em conta o pagamento dos juros da dívida), por meio do controle rigoroso dos gastos públicos, como desconfia o deputado Ivan Valente, o fato é que a LRF interfere mais uma vez no fluxo das receitas e despesas das esferas subnacionais.

Com o advento da LRF, novas despesas só podem ser criadas, se indicada a fonte de receita, que pode ser um novo tributo (respeitando-se a legislação pertinente) ou um corte de despesa outra, tal que compense o aumento ou criação da nova despesa proposta, também respeitando-se a lei orçamentária em exercício quando da propositura do novo gasto.

7. O CUSTO/ALUNO

Segundo MELCHIOR (1997, p. 28/30), podemos entender o custo mínimo por aluno por meio de três concepções diferentes: a de gasto-aluno, a de custo-benefício e a de custo-aluno-qualidade.

Explicando cada uma dessas concepções, o referido autor assim as diferencia:

“A concepção de gasto-aluno parte do pressuposto de que de acordo com o ritmo da economia e da estimativa de inflação vai haver uma arrecadação de tributos (impostos, taxas e contribuições). Verifica-se qual vai ser a disponibilidade orçamentária e, em função dessa disponibilidade, e das vinculações e subvinculações para o ensino, divide-se o montante previsto pelo per capita [número] de alunos para se ter um gasto-aluno per capita.”

Assim é o mecanismo de distribuição dos recursos do FUNDEF, o montante arrecadado

pelo fundo no Estado de São Paulo divide-se pelo total de alunos matriculados no ensino fundamental em todo o Estado e se repassa a cada município e ao próprio Estado, de acordo com o número de alunos matriculados em cada um dos entes participantes do fundo.

Em que pese a MELCHIOR (1997) considerar o gasto-aluno uma das concepções do custo-aluno, melhor seria, do ponto de vista econômico, conceituar o dispêndio do fundo como gasto/aluno do que como custo/aluno, pois envolve este último o cálculo de insumos que não são considerados no rateio desses recursos, tais como os salários pagos aos profissionais responsáveis pelo nível de ensino ao qual se destina o montante de recursos arrecadados, os investimentos na construção dos prédios escolares e sua manutenção, etc.

Mais próxima deste conceito está a concepção de custo-benefício, que é assim comentada e definida pelo autor:

“A concepção de custo-benefício por investir na educação de um aluno esteve na moda na década de 60-70 na esfera dos economistas da educação. É uma concepção de cunho predominantemente economicista. Assim, o processo analítico sustenta-se na clássica divisão entre despesas correntes (de consumo) e de capital (de investimento). Como a visão econômica é predominante, desenvolveu-se o conceito de custos de oportunidade visando estudar qual a melhor alternativa de investimento e qual a melhor e maior taxa de retorno (benefício). De uma visão estritamente econômica a concepção de benefício foi alargando-se e estendendo-se, mas sem atingir as concepções educacionais.”

A vantagem desta segunda concepção em relação à anterior é que, ao tentar mensurar a taxa de retorno, se considera o montante despendido não como custo, mas como investimento no aluno, abrindo ao mesmo tempo a possibilidade de uma avaliação institucional ou

de projeto para determinar como os recursos aplicados estão sendo utilizados.

Essa possibilidade de avaliação passa a ser uma necessidade, quando enquadramos o custo/aluno na terceira e última concepção que MELCHIOR nos apresenta. Sobre esta concepção ele assim comenta:

“A terceira concepção, de custo-aluno-qualidade ou custo real-aluno-qualidade, procura avançar em termos da concepção de qualidade na educação. É uma concepção em desenvolvimento de difícil mensuração. Por isso adota-se o termo avaliação. Mensuráveis são as despesas correntes e de capital e das variáveis educacionais que nelas são enquadradas para fins orçamentários. São medidas que permitem mensurar indiretamente a qualidade da educação. No entanto, o cerne da concepção de qualidade em educação está na avaliação direta de padrões de desempenho e/ou comportamentais associados a julgamentos sobre a capacidade de julgamentos, de crítica, de criatividade, de decisão, de raciocínio, de solução de problemas, de equilíbrio emocional etc. Outra forma de avaliação refere-se às pesquisas de acompanhamento (follow-up) e que procuram investigar a funcionalidade da educação transmitida, quer para prosseguir os estudos, quer para integrar-se no mercado de trabalho e/ou na vida.

A concepção custo real-aluno-qualidade supõe que a partir do levantamento do custo real de um aluno no sistema de ensino, padrões de elevação da qualidade podem ser estabelecidos. Calcula-se quanto custará a elevação para um novo padrão de qualidade. O custo adicional, para elevar a qualidade a um novo patamar, é integrado ou adicionado ao custo anterior. Teremos então um novo custo-aluno-qualidade de ensino.”

Esta última concepção apresentada por MELCHIOR é a mais abrangente e a mais adequada para debater o financiamento da educação. **Não se trata apenas de quantificar esse financiamento, mas de estabelecer que tipo de educação queremos financiar.**

A participação da comunidade na busca dessa resposta é fundamental, não apenas para que a resposta esteja o mais próxima possível da necessidade dessa comunidade, que é, em última análise, a usuária do sistema educacional, mas porque cabe também a ela, comunidade, a fiscalização da execução e do cumprimento das ações a serem traçadas, uma vez determinado o tipo de educação que desejamos financiar.

A constante avaliação, não por razões meramente economicistas de verificação do retorno do investimento, mas por razões econômico-educacionais de otimização dos recursos, que são escassos, com a finalidade de abranger mais e melhor os usuários de um serviço que é essencial para o desenvolvimento humano e econômico, como é o serviço educacional, deve ser pensada, debatida e posta em prática de uma forma a extrapolar os conceitos de avaliações tais como os do ENEM, SARESP e outros.

Devemos conceber um processo de avaliação que nos permita repensar não só o modelo de gestão do sistema de ensino como um todo, mas também o de cada unidade escolar em separado, baseado em sua realidade local, no contexto em que vive a comunidade por ela atendida, na capacitação e motivação dos seus profissionais, etc.

A concepção do custo/aluno, enfocada como custo-aluno-qualidade, na forma denominada por MELCHIOR, associada à idéia da autonomia da unidade escolar e integrada a um modelo de municipalização como o que imaginamos ter descrito nas considerações finais do presente trabalho, nos permite sonhar com uma realidade que nos conduza a um caminho mais seguro, mais próximo de uma transformação positiva do atual quadro educacional.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do exposto até o presente momento, pode-se perceber que é forte a ingerência da União e dos estados nas políticas dos municípios. Quando se fala em municipalização, deve-se ter em mente esta realidade, para que não se aceite que seja "municipalizada" tão somente a faculdade de prestar o serviço, seja ele qual for, neste caso em particular, a educação, sem que sejam "municipalizados" os recursos e também a montagem das "regras do jogo".

Municipalizado ou estadualizado, a qualidade do ensino dependerá, e muito, do respeito à retroalimentação dos objetivos traçados, por meio de suas constantes avaliações que deverão visar sempre tanto aos objetivos quanto às suas avaliações, à ampla participação das comunidades escolar e circunvizinha à escola.

Outra condição para a existência e manutenção da qualidade do ensino é o engajamento dos profissionais da área na política a ser implementada; do contrário, qualquer que seja esta política, estará fadada ao fracasso. Mas a situação destes profissionais, no contexto destas reflexões, é uma outra história, a ser retomada quem sabe numa outra oportunidade.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALLEGARI, Cesar & CALLEGARI, Newton. *Ensino Fundamental: A Municipalização Induzida*. São Paulo: Senac, 1997
- CASTRO, Jorge Abrahão de. *Avaliação do impacto do Fundef nas receitas fiscais de estados e municípios*. In BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. *Finanças públicas: V Prêmio Tesouro Nacional*. Brasília: ESAF, 2001.
- FARIA, Ana Lúcia Goulart & PALHARES, Marina Silveira (orgs.). *Educação Infantil pós LDB: rumos e desafios*. Campinas: Autores Associados, 1999.
- HOME PAGE <http://www.camara.gov.br>
- _____, <http://www.educacao.sp.gov.br>. dados por município, 1999.
- _____, <http://www.gp.cnt.br>.
- _____, <http://www.sef.rj.gov.br>. legislação.
- _____, <http://www.senado.gov.br>. constituição federal.
- _____, <http://www.tcu.gov.br>.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- MERCADANTE, Aloizio. (org.) *O Brasil pós-real: a política econômica em debate*. Campinas: Editora da Unicamp, 1997.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas: Editora da Unicamp, 1995.
- TENÓRIO, Reinaldo Aparecido. *As múltiplas faces da municipalização do ensino: prós e contras de uma eventual municipalização do ensino fundamental em Campinas-SP*. Dissertação (mestrado). Centro Universitário Salesiano de São Paulo, 2002.

A CARCINICULTURA NA REGIÃO NORDESTE: UMA PROMISSORA ALTERNATIVA DE DIVERSIFICAÇÃO ECONÔMICA

SHRIMP BREEDING IN THE NORTHEASTERN REGION OF BRAZIL: A PROMISING ALTERNATIVE OF ECONOMICAL DIVERSIFICATION

Waldeck LISBOA FILHO¹
Reginaldo José CARLINI JUNIOR²

RESUMO

O objetivo deste artigo é compreender a importância do agronegócio do camarão em cativeiro para a região Nordeste. Esta atividade, conhecida como carcinicultura, pela sua capacidade de geração de emprego e renda, é uma importante alternativa de diversificação econômica para tal região. Esta vem se consolidando como a maior produtora do país. Atualmente, a carcinicultura ocupa a segunda posição na pasta das exportações da região Nordeste, perdendo apenas para os derivados da cana-de-açúcar.

Palavras-chave: *Carcinicultura, agronegócio, Nordeste.*

ABSTRACT

This article aims to understand the importance of agricultural captive-reared shrimp business to Northeast region. This activity, which is known as Carciniculture due to its ability to generate employment and income, is an important economic diversification alternative for this region, which is consolidating as the biggest producer of the country. At the present, Carciniculture occupies the second position in export sector of Northeast region, losing only to sugar cane-derived products.

Key words: *Carciniculture, agricultural business, Northeast.*

⁽¹⁾ Prof. Faculdade de Mercado Amplo – FAMA.

⁽²⁾ Mestrando de Administração e Desenvolvimento Rural – UFRPE.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é atualmente o maior produtor de cana-de-açúcar do mundo com destaque para a região Centro/Sul, esta a maior produtora desta matéria-prima e derivados do país. No entanto, na agroindústria canavieira nacional encontram-se dois cenários distintos. O primeiro localizado no Centro-Sul do país, que por ter uma melhor condição física, econômica e tecnológica, o que representa uma maior produtividade, se mantém como o principal centro canavieiro nacional. O segundo localizado na região Nordeste, e que durante anos manteve a liderança nacional, encontra-se, atualmente, em declínio e estagnação.

A agroindústria canavieira, pela sua capacidade de geração de emprego e renda, é um dos principais segmentos do agronegócio nordestino, sendo a principal fonte econômica do setor primário desta região.

“A cultura da cana-de-açúcar gera cerca de 300 mil empregos diretos no Nordeste. Essa é uma atividade que tem significativo peso no PIB da região. No entanto, por mais competitivos que sejam os produtores nordestinos – e estes estão entre os melhores do mundo –, não há como competir com os produtores da Região Centro-Sul do país – tidos como os mais organizados – simplesmente porque as condições climáticas e topográficas daquela região são bem melhores” (Matais, 2001).

No entanto, este setor caracterizado pela sua capacidade de desenvolvimento socioeconômico vem perdendo dinamismo ao longo dos anos, o que resultou no encerramento das atividades de um grande número de unidades produtoras de açúcar e álcool. A crise da agroindústria canavieira agravou a situação da população que vive na região Nordeste, ampliando os altos índices, já existentes, de problemas socioeconômicos. Diante desse quadro, torna-se imprescindível a identificação de alternativas de diversificação econômica.

Uma atividade que vem contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste é a carcinicultura, ou seja, a criação de camarão em cativeiro. “O setor, concentrado no litoral da região Nordeste, vem crescendo em ritmo acelerado. Basta analisar os resultados dos últimos 4 anos: de 1998 a 2002 a produção brasileira de camarão cultivado saltou de 7.250 toneladas para 60.128 toneladas” (Mercado da pesca, 2003a). Estes resultados se devem, principalmente, ao crescimento da demanda pelo produto no mercado externo, que existia de uma forma “acanhada”. Nos anos de 1996 e 1997 a carcinicultura começou a se mostrar como uma grande oportunidade de crescimento de negócios para a região Nordeste. Para atender a esta demanda fez-se necessário maximizar a infraestrutura de produção, o que foi detectado de imediato pelos empresários da região.

“O camarão cultivado se consolida na liderança das exportações do setor pesqueiro nacional e demonstra que pode contribuir para ampliar os superávits da balança comercial, captando divisas essenciais para fortalecer a posição financeira do Brasil no âmbito internacional (...)” (Rocha, 2003, p.6).

A carcinicultura, mesmo sendo uma atividade comercial recente no Brasil, vem se consolidando como uma das mais promissoras atividades econômicas da região Nordeste. “A faixa costeira do Brasil abriga grande parte da indústria de camarão nacional, além de centros de processamento para o mercado e dos laboratórios de larvicultura. Mais de 90% desta capacidade está na região Nordeste” (Mercado da pesca, 2003b). De uma forma de infraestrutura básica, a região Nordeste parte para uma estrutura totalmente consolidada e sustentada pela qualidade e produtividade do camarão oferecido ao mercado externo. Entendendo a queda em alguns segmentos do agronegócio nordestino, os empresários desenvolveram o “negócio” de produção de camarão de uma forma integrada: a melhor estrutura de laboratórios de larvicultura,

os berçários e tanques de engorda e as áreas, bastante eficazes, de beneficiamento.

Assim sendo, foi definido um problema de pesquisa que assim se define:

Diante do declínio da cultura canavieira, a carcinicultura é uma alternativa de diversificação econômica para a região Nordeste?

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este artigo tem como objeto de estudo o agronegócio da carcinicultura na região Nordeste. Esta região vem se destacando, principalmente, pelas condições edafoclimáticas favoráveis a esta atividade e, atualmente, é a maior produtora do país. Pela capacidade de geração de emprego e renda e também pela oportunidade de desenvolvimento da agricultura familiar, a produção de camarão em cativeiro vem se destacando e fortalecendo o setor primário da economia nordestina.

A pesquisa exploratória foi o método escolhido para o direcionamento deste trabalho.

“Estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado” (GIL, 1991, p.45).

No que se refere à coleta de dados foram utilizados três procedimentos técnicos: a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental e o estudo de caso. “A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (Gil, 1991, p.48). É importante destacar que para este estudo foram utilizados livros e artigos científicos. Utilizou-se este procedimento

técnico-científico por ser ele indicado para definir os limites do problema definido.

Outras fontes de informações foram as análises dos documentos cedidos pela Associação Brasileira de Criadores de Camarão (ABCC), órgão que foi visitado durante a pesquisa.

“A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (GIL, 1991, p.51).

Nessas coletas buscaram-se informações relacionadas com a produção e a comercialização do camarão cultivado na região Nordeste. Procurou-se, ainda, verificar quais fatores levaram esta região a ser referência nacional nessa atividade. “O estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante os outros delineamentos considerados” (GIL, 1991, p.58). Neste procedimento técnico foi realizada uma entrevista semi-estruturada com um consultor da Associação Brasileira dos Criadores de Camarão (ABCC). Nesta oportunidade foi possível conhecer as potencialidades da carcinicultura na região Nordeste, no que se refere ao seu quadro atual, e também a sua perspectiva de evolução no agronegócio nacional.

3. A AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA NO NORDESTE

Desde a década de 1990, com o fim da política de fixação de cotas por unidades federativas, os produtores de açúcar e álcool estão em concorrência direta. A competitividade

destes irá depender, principalmente, de sua inserção e de estratégias para permanecer no mercado. Para manter-se competitivos e obter êxito devem construir vantagens competitivas sólidas e desenvolver com eficácia as suas estratégias de comercialização. Este desafio é ainda maior para as usinas do Nordeste que têm que competir com as do Centro-Sul do país. “É importante destacar que o setor sucroalcooleiro nordestino vem perdendo competitividade, em termos nacionais, em relação ao setor localizado nas regiões Sul-Sudeste do país, principalmente com o Estado de São Paulo” (SICSÚ et al., 2002, p.31). As usinas de São Paulo são, naturalmente, beneficiadas por terem topografia plana, o que possibilita a utilização de mecanização na colheita. Além disso, estão próximas de grandes clientes industriais e não têm menores prejuízos nas safras pelos efeitos da seca.

“O setor sucroalcooleiro do Nordeste, nos últimos anos, vem passando por um processo de grande crise. Isso se deveu, principalmente, devido às mudanças institucionais relacionadas com a desregulamentação do setor, com a extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool - IAA, o que levou a um agravamento das dificuldades econômicas já existentes” (SICSÚ et al., 2002, p.30-31).

A desregulamentação do setor sucroalcooleiro teve uma contribuição expressiva para o agravamento da crise canavieira na região Nordeste. No momento em que algumas agroindústrias canaveiras viram-se diante de um novo mercado, sem o protecionismo estatal, não souberam adaptar-se às exigências da competitividade.

“Ora, particularmente no caso do Nordeste – com unidades produtivas menos eficientes que as do Centro-Sul do País – essas pressões encontram uma base já fragilizada, no que se refere à maior parte do setor”(BARROS; NAVAES, 1999, p.3).

A despreocupação em inovar em suas cadeias produtivas devido à garantia da venda de

seus produtos fez com que muitas agroindústrias canaveiras não se ajustassem à nova realidade após o período de desregulamentação, o que agravou a crise do setor na região, trazendo inúmeras conseqüências.

“Com a acumulação crescente de dívidas vultosas a credores diversos como o Banco do Brasil, o Tesouro Nacional e Fazendas Estaduais, o INSS..., além de montantes elevados devidos a trabalhadores, nos últimos anos, tem havido um agravamento de dificuldades das empresas do setor. Com isso, um número significativo delas deixou de funcionar, ou está prestes a encerrar atividades”(SICSÚ, 2000, p.339).

As usinas localizadas nesta região, por serem menos competitivas do que as da região Centro-Sul, tiveram dificuldades em atuar em um ambiente de livre mercado sem a intervenção estatal, o que levou à derrocada do setor. O protecionismo existente emperrou o avanço das unidades que não tinham a preocupação de buscar vantagens competitivas para diferenciar-se no mercado.

A agroindústria canavieira no Nordeste é marcada pela estagnação e pelo declínio. A expansão do Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL), com a qual o Governo incentivou a produção de álcool, contribuiu para o agravamento da crise na região, pois várias unidades produtoras expandiram a produção de cana-de-açúcar para áreas impróprias para o seu cultivo. Tais áreas com solos declivosos e baixa pluviosidade levaram à redução da produtividade e à perda de competitividade para as agroindústrias localizadas na região Centro-Sul do Brasil. Outros fatores contribuíram para a queda do setor no Nordeste como, por exemplo, o conservadorismo de alguns produtores e a lentidão no que se refere à inovação tecnológica.

4. MERCADO MUNDIAL DA CARCINICULTURA

Os principais países produtores de camarão em cativeiro estão localizados no

hemisfério oriental. Em 2002, China, Tailândia e Vietnã foram responsáveis por 748.750 toneladas de camarão cultivado o que equivale a 56,76% da produção mundial. Por outro lado, no hemisfério ocidental o Brasil vem se destacando como o principal produtor de camarão cultivado com um total de 60.128 toneladas produzidas em 2002.

“O rápido crescimento mundial do cultivo do camarão marinho nas últimas duas décadas, notadamente nos países costeiros tropicais emergentes da Ásia e das Américas, teve e continua tendo por base de sustentação a crescente demanda do produto no mercado internacional, o atrativo nível de rentabilidade do agronegócio e a sua capacidade de gerar renda, emprego e divisas para o

desenvolvimento dos países produtores” (ABCC, 2002, p.3).

A carcinicultura é uma alternativa, economicamente, viável para os países produtores pela sua capacidade de geração de emprego, renda e divisas. No que se refere à crescente demanda do produto no mercado internacional, o principal fator deste cenário é o declínio da produção do camarão extraído dos mares.

“Com o passar do tempo, começaram a se esgotar os estoques de camarões silvestres em nível mundial, e de forma sustentável aumentou-se a oferta de camarão cultivado, resultando em que, atualmente, quase 35% da disponibilidade mundial do produto provêm de cultivos” (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2001, p.199).

Tabela 1. Produção Mundial de Camarão 2001/2002.

Principais países produtores	2001			2002		
	Produção	Hectares	Produtividade	Produção	Hectares	Produtividade
	t		Kg/ha/Ano	t		Kg/ha/Ano
China	263.203	219.399	1.200	310.750	268.400	1.158
Tailândia	320.000	86.000	3.695	260.000	76.000	3.421
Vietnã	155.000	478.800	324	178.000	699.613	254
Índia	100.000	150.000	667	102.940	157.000	656
Indonésia	99.000	380.000	260	102.000	380.000	268
Bangladesh	63.000	140.000	450	63.164	144.202	438
Brasil	40.000	8.500	4.706	60.128	11.016	5.458
Equador	58.736	90.000	653	57.000	90.000	633
México	40.000	35.000	1.143	38.000	35.000	1.086
Honduras	15.000	14.000	1.071	18.000	16.000	1.125
Outros	109.797	150.000	732	129.146	172.195	900
Total	1.263.736	1.751.699	721	1.319.128	2.049.426	644

Fonte: ABCC, 2002.

É importante destacar que os principais países importadores de camarão são, respectivamente, os Estados Unidos, os países europeus e o Japão. Na Europa, os principais consumidores são: Espanha, França e Portugal.

O Brasil é o maior produtor de camarão cultivado do hemisfério ocidental. Em 2002 com um total de 60.128 toneladas, o que representa um total de 4,56% da produção mundial, o Brasil ultrapassou o Equador, país que sempre ocupou a primeira posição.

Em comparação com os três maiores produtores mundiais, China, Tailândia e Vietnã que juntos, em 2002, produziram mais da metade do camarão cultivado no mundo, a produção brasileira é, ainda, modesta. No entanto, o Brasil vem se destacando com a maior produtividade mundial. Em 2002 com uma produtividade de 5.458 kg/ha/ano superou os maiores produtores mundiais.

É importante destacar que o Brasil conta com apenas 11.016 hectares que produzem camarão. Os principais produtores mundiais – China, Tailândia e Vietnã – contam, respectivamente, com 268.400, 76.000 e 699.613 hectares, números bem acima ao do Brasil. Porém, todos eles possuem uma produtividade inferior. A Tailândia com uma produtividade de 3.421 kg/ha/ano é o país que mais se aproxima. No entanto, China e Vietnã com uma produtividade, respectivamente, de 1.158 e 254 kg/ha/ano estão bem abaixo do Brasil.

5. A CARCINICULTURA NO BRASIL

Caracterizado pela pesca predatória e pelas péssimas condições das embarcações, o setor pesqueiro nacional busca alternativas para reverter o quadro negativo vivido durante anos. A perspectiva de manter o crescimento do setor é sustentada, entre outros fatores, pelo aumento das exportações e pela busca de novos canais internos de distribuição e consumo.

Em 2002, o setor de pescados no Brasil apresentou superávit de US\$ 129,63 milhões. As

exportações alcançaram US\$ 342,81 milhões, enquanto as importações totalizaram US\$ 213,18 milhões (Mathias, 2003). O Brasil está exportando mais pescados. No primeiro trimestre de 2003 foram exportados US\$ 79,7 milhões em pescados, contra US\$ 62,4 milhões exportados no mesmo ano de 2002 (Benatti, 2003). Em volume, o Brasil somou em 2001 cerca de 900 mil toneladas de pescados. A meta é chegar a 2 milhões e exportar cerca de US\$ 1 bilhão em 2005 (Mathias, 2003).

Em paralelo à perspectiva de crescimento da cadeia produtiva da pesca no Brasil, uma atividade que vem se destacando no setor primário da economia nacional é a aqüicultura.

“A aqüicultura pode ser definida como uma produção aquática que envolve a manipulação de organismos em alguma fase de seu ciclo de vida. Muitas são as espécies de peixes, crustáceos, moluscos e algas cultivadas em cativeiro que são comercializados no mercado, por exemplo, carpa, salmão, camarões, mexilhões, ostras e algas marinhas” (Mello, apud Luchesse; Batalha, 2003, p.3).

O relevante declínio dos produtos provenientes da pesca extrativa e a grande demanda do mercado internacional para os produtos oriundos da aqüicultura, principalmente pelo camarão, fazem desta atividade uma das mais promissoras do setor primário da economia.

Os principais fatores que fazem da carcinicultura uma importante atividade no Brasil são as favoráveis condições edafoclimáticas e a disponibilidade de terras, muitas delas impróprias para a agricultura. Além disso, o manejo produtivo das espécies foi muito bem assimilado e desenvolvido, desde a formação das larvas até o beneficiamento, o que faz com que os produtos comercializados nos mercados nacional e internacional sejam competitivos.

A carcinicultura vem despontando como uma alternativa de diversificação econômica no setor primário da economia nacional, em especial para a região Nordeste, esta a maior produtora do

país. Além da geração de divisas, a carcinicultura vem se destacando como uma importante fonte de geração de empregos. Uma boa parte destes estão concentrados entre os pequenos produtores, o que consolida a importância desta atividade para a agricultura familiar do Nordeste.

“As condições naturais do litoral do Nordeste se apresentam de tal maneira favorável ao desenvolvimento do camarão cultivado, que é perfeitamente viável utilizar os 365 dias do ano para o cultivo permitindo realizar três ciclos anuais de produção. Esse indicador põe em evidência as vantagens comparativas da região em relação aos países produtores da Ásia, onde são aproveitados 240 dias, ou apenas dois ciclos anuais de produção” (ABCC, 2002, p.17).

“Nos cinco primeiros meses de 2003, as exportações de camarão atingiram a marca de US\$ 87 milhões, devendo chegar a US\$ 240 milhões em todo o ano” (Mercado da pesca, 2003a). Os principais mercados consumidores do camarão cultivado no Brasil são: Estados Unidos, Europa, com destaque para Portugal, França e Espanha, e o Japão.

A região Nordeste vem se destacando como a maior produtora de camarão cultivado do Brasil. Em 2002, tal região produziu um total de 58.010 toneladas, o que representa em percentual um total de 96,48%. O principal produtor do país é o Estado do Rio Grande do Norte, tendo produzido em 2002 um total de 18.500 toneladas, o que garantiu a este estado 30,77% da produção nacional. O Estado do Ceará vem logo em seguida, tendo produzido em 2002 um total de 16.383

Tabela 2. Quadro geral da carcinicultura marinha por estado em 2002.

Estado	Nº de Fazendas	Área ha	Produção t	Produtividade Kg/ha/Ano	Porcentagem
RN	280	3.591	18.500	5.152	30,77%
CE	126	2.260	16.383	7.249	27,25%
BA	36	1.710	7.904	4.622	13,15%
PE	74	1.031	6.792	6.588	11,30%
PB	50	582	3.018	5.186	5,02%
PI	12	590	2.818	4.776	4,69%
SE	40	352	1.768	5.023	2,94%
SC	41	560	1.650	2.946	2,74%
MA	5	155	727	4.690	1,21%
ES	10	97	250	2.577	0,42%
PR	1	50	140	2.800	0,23%
AL	2	16	100	6.116	0,17%
PA	3	22	78	3.545	0,13%
TOTAL	680	11.016	60.128	5.458	100,00%

Fonte: ABCC, 2002.

toneladas, o que representa em percentual um total de 27,25%.

É importante destacar que o Estado do Rio Grande do Norte conta com o maior número de fazendas, um total de 280 o que representa 3.591 hectares. No entanto, o Estado do Ceará vem se destacando com a maior produtividade nacional, um total de 7.249 kg/ha/ano. Este estado conta com 126 fazendas totalizando 2.260 hectares. Também, no que se refere à produtividade, o Estado de Pernambuco se destacou, já que com um total de 74 fazendas teve uma produtividade de 6.588 kg/ha/ano.

A produção nos outros estados do país é insignificante, comparada com a produção do Nordeste. Entre esses estados, Santa Catarina foi o maior produtor, tendo produzido em 2002 um total de 1.650 toneladas. Este estado detém

2,74% da produção nacional, um resultado bastante modesto comparado à produção do Rio Grande do Norte e à do Ceará.

A menor produção nacional encontra-se na região Norte. O Estado do Pará produziu um total de 78 toneladas, o que representa 0,13% da produção nacional.

De acordo com a Associação Brasileira de Criadores de Camarão – ABCC, os pequenos produtores são considerados aqueles com até 10 hectares. Os médios produtores são aqueles com propriedades entre 10-50 hectares e os grandes produtores, com propriedades acima dos 50 hectares.

Dos 680 produtores de camarão encontrados no Brasil no ano de 2002, 513 são considerados pequenos.

Tabela 3. Diagnóstico da carcinicultura brasileira – 2002.

Estados	Pequenas		Médias		Grandes		Total	
	Quant.	Área ha	Quant.	Área ha	Quant.	Área ha	Quant.	Área ha
Rio G. do Norte	221	875	48	1.058	11	1.658	280	3.591
Ceará	89	315	28	721	9	1.224	126	2.260
Bahia	24	110	6	128	6	1.472	36	1.710
Pernambuco	61	115	10	189	3	727	74	1.031
Piauí	5	25	4	85	3	480	12	590
Paraíba	42	162	6	130	2	290	50	582
Santa Catarina	19	104	21	393	1	63	41	560
Sergipe	37	232	2	30	1	90	40	352
Maranhão	2	10	2	37	1	108	5	155
Espírito Santo	9	80	1	17	0	0	10	97
Paraná	0	0	1	50	0	0	1	50
Pará	3	22	0	0	0	0	3	22
Alagoas	1	3	1	13	0	0	2	16
TOTAL	513	2.053	130	2.851	37	6.112	680	11.016
Participação em %	75,44%	18,64%	19,12%	25,88%	5,44%	55,48%	100,00%	100,00%

Fonte: ABCC, 2000.

O Nordeste conta com o maior número de produtores: 625. Deste total 482 são considerados pequenos, o que representa um total de 77,12% dos produtores desta região, o que dá sustentabilidade à agricultura familiar.

O Estado do Rio Grande do Norte, com um total de 280 produtores, manteve a liderança nacional. Deste total, 78,93% são considerados pequenos produtores.

Diferente do resultado encontrado na região Nordeste, mas não muito, no que se refere ao número de pequenos produtores, o Estado de Santa Catarina tem 51,22% dos produtores considerados médios, ou seja, com uma área entre 10-50 hectares. É importante destacar que na mesma região o Estado do Paraná conta apenas com um único médio produtor com uma propriedade entre 10-50 hectares.

Os Estados do Espírito Santo, Paraná, Pará e Alagoas não contam com grandes produtores. Vale ressaltar que estes são encontrados em sua maioria na região Nordeste, que conta com 97,30% dos grandes produtores nacionais.

6. COMPORTAMENTO DO MERCADO NACIONAL DE CAMARÃO CULTIVADO

Conhecendo o mercado de exportação, não poderia ser diferente a busca pelo mercado

local no que concerne à demanda de produtos do camarão de cativeiro.

Em agosto de 2002 a ABCC contratou o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE-PE) para desenvolver uma pesquisa de mercado e assim conhecer o comportamento do mercado consumidor de camarão no Brasil, especificamente o conhecimento do camarão de cativeiro chamado de camarão cinza.

A pesquisa apresentou um resultado já esperado, a falta de conhecimento mais profundo sobre o camarão de cativeiro. A região de abrangência da pesquisa foram as cidades de Recife, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Salvador e o Distrito Federal, na qual foram aplicados 3.000 questionários.

A pesquisa foi canalizada para quatro segmentos:

- Empresários de restaurantes e hotéis;
- Consumidores de camarão em restaurantes;
- Canais de distribuição (supermercados e peixarias);
- Pesquisa sobre o consumo domiciliar do camarão.

A tabela 4 mostra o nível de conhecimento dos consumidores do camarão de cativeiro em sete capitais brasileiras. O camarão de cativeiro

Tabela 4. Conhecimento do camarão de cativeiro.

Cidades	Sim	Não	Total
Belo Horizonte	26,34%	73,66%	100,00%
Salvador	21,92%	78,08%	100,00%
Curitiba	26,34%	73,66%	100,00%
Distrito Federal	17,27%	82,73%	100,00%
Recife	32,18%	67,82%	100,00%
Rio de Janeiro	17,27%	82,73%	100,00%
São Paulo	25,22%	74,78%	100,00%

Fonte de dados: SEBRAE-PE, 2002.

é desconhecido para 76% dos entrevistados na média dos resultados. Entre os consumidores que afirmaram conhecer o produto, quem obteve maior destaque foi a cidade de Recife com um percentual de 32,18%.

Após ter estudado este indicador com mais profundidade, por meio de referências cruzadas junto aos indicadores tratados na pesquisa, observou-se que os consumidores que afirmaram conhecer o camarão de cativeiro são, predominantemente, do sexo masculino, o que corresponde a 66%. Este percentual é ainda maior, acima dos 70%, no Distrito Federal e nas cidades do Rio de Janeiro e de Salvador.

No que tange à faixa de idade, os consumidores acima de 41 anos são aqueles que mais conhecem o produto com destaque, principalmente, para as cidades de Salvador, Recife e São Paulo, e para o Distrito Federal. Em relação ao estado civil, a grande maioria dos entrevistados, um total de 64%, são casados, não havendo grandes alterações no percentual entre as cidades.

Um ponto fundamental observado é que a totalidade dos consumidores que conhecem camarão de cativeiro, independente da cidade pesquisada, consome em seu domicílio. Esta informação confirma que o consumo em restaurantes e similares acontece sem que o consumidor saiba que espécie de camarão está sendo preparado.

Pela própria tradição e por ser uma cidade litorânea, existe um comportamento avançado de consumo de camarão de uma forma em geral na cidade de Recife o que torna necessária uma maior divulgação do produto, principalmente, no canal intermediário e pontos como: restaurantes, hotéis, bares, etc.

Não se percebe pelo sabor, a diferença entre o camarão de cativeiro e o pescado no mar, daí a importância da maior penetração da operação de distribuição que substitui o extrativismo, que hoje não vem atendendo à demanda natural de mercado, inclusive, onerando desta forma o preço final do produto.

O real objetivo da pesquisa foi a busca de informações, para assim encontrar o nível de oportunidade de crescimento do consumo deste produto no mercado nacional. A pesquisa revelou, em âmbito nacional, uma previsão anual de 20% de crescimento do consumo de camarão de cativeiro. É importante destacar que atualmente o foco está mais dirigido para a exportação, segmento que melhor remunera o beneficiador do produto.

A partir do momento em que o mercado nacional passa a ter muito a ser explorado, há um estímulo para a continuidade de crescimento da carcinicultura no Brasil.

Ainda dentro da pesquisa foi mostrado que a produção nacional ainda é considerada incipiente para atender aos mercados nacionais e de exportação, dando margem ao fator de crescimento mais aberto, o que exige uma maior velocidade em toda a sua dimensão de produtividade com qualidade.

Contudo, o fator de maior dificuldade de penetração é o preço praticado no mercado nacional, que de qualquer maneira começa a determinar a segmentação de consumo, fazendo com que a classe intermediária tenha um acesso mais restrito ao produto.

É importante que a formação do agronegócio do camarão cultivado cresça em toda a sua estratégia mercadológica, tanto no âmbito das exportações quanto da preocupação pelo mercado interno. Assim, se elevará a necessidade de qualificação em toda a sua dimensão produtiva para maximizar a competitividade da região Nordeste, partindo para a melhor cadeia da formação do produto: produção de lavas, manejo, beneficiamento, qualidade, distribuição e vendas. A elaboração de um trabalho mercadológico mais detalhado e de estudos logísticos mais estruturados, possivelmente, tornará o preço mais competitivo para o mercado interno, o que poderá aumentar o consumo do camarão cultivado em algumas classes sociais.

A pesquisa foi desenvolvida com o objetivo de detectar o nível de conhecimento do camarão

de cativo pelo mercado interno, não só pelo canal de distribuição, atacadistas e varejistas, como também pelo consumidor.

7. SITUAÇÃO ATUAL DA CARCINICULTURA NA REGIÃO NORDESTE

As favoráveis condições edafoclimáticas fazem da região Nordeste a maior produtora de camarão marinho cultivado do país. Tais condições possibilitam o cultivo do camarão durante os doze meses do ano, gerando renda e ampliando as condições econômicas e sociais desta região.

“A longa faixa rural costeira do Brasil, especialmente a que corresponde à Região Nordeste, apresenta parâmetros ecológicos e biológicos excepcionalmente favoráveis ao desenvolvimento do camarão marinho. Nas zonas adjacentes aos manguezais da faixa que se estende do sul da Bahia ao Norte do Maranhão, onde a produção agrícola é limitada ou inexistente pela condição de solos arenosos e água salobra, o cultivo do camarão marinho se apresenta como uma das raras alternativas econômicas capazes de gerar renda e emprego e modificar o quadro de pobreza rural que

predomina nessas zonas”(ABCC, 2002, p. 6-17).

Esta tabela demonstra a potencialidade da carcinicultura na região Nordeste. Esta região com um total de 10.287 hectares voltados para a engorda de camarão, o que representa um percentual de 93,39% da produção nacional, pelas características favoráveis ao seu cultivo, destaca-se como o seu grande produtor nacional. Logo em seguida, com uma área de 610 hectares, considerada modesta comparada à da região Nordeste, aparece a região Sul do país com destaque para o Estado de Santa Catarina. As regiões Norte e Sudeste com uma participação em hectares de 0,2% e 0,9%, respectivamente, surgem como outras áreas produtoras. Vale ressaltar que a produção destas regiões é considerada insignificante, comparada à da região Nordeste. É importante destacar que as condições edafoclimáticas desta região possibilitam três ciclos produtivos anuais.

Para toda a excelência da qualidade do resultado da carcinicultura é importante destacar o desenvolvimento técnico do tipo de camarão que teve a sua implantação em cativo na região Nordeste. A espécie cultivada nesta localidade é o *“LITOPENAEUS VANNAMEI”*. Esta espécie é originária da costa do Pacífico e largamente submetida ao cultivo, com sucesso, em grande parte do continente americano devido à sua

Tabela 5. Produção brasileira de camarão por região em 2002.

Região	Área (ha)	Part. Relativa	Produção (t)	Part. Relativa
Norte	22	0,2%	78	0,1%
Nordeste	10.287	93,4%	58.010	96,5%
Sudeste	97	0,9%	250	0,4%
Sul	610	5,5%	1.790	3,0%
TOTAL	11.016	100,0%	60.128	100,0%

Fonte: ABCC, 2002.

rusticidade, ao fechamento do seu ciclo reprodutivo em cativeiro à sua tolerância às oscilações de salinidade, temperatura e altas taxas de densidade de estocagem, e à sua aceitabilidade à ração artificial com boa conversão alimentar, o que resulta em um rápido crescimento.

É clara a importância da carcinicultura no que se refere à geração de divisas oriundas das exportações. A tabela abaixo demonstra a evolução das exportações dos estados do Nordeste no período compreendido entre 1998 e 2001.

Uma variação de 3.701,17% do total exportado no período de 1998 e 2001 demonstra a grande evolução e a geração de divisas da carcinicultura para a região Nordeste. O Estado do Ceará liderou as exportações com um total de 30.801,9 milhões de dólares em 2001, seguido pelos Estados do Rio Grande do Norte, Bahia e Pernambuco que exportaram respectivamente um total de 28.816,1, 20.704,5 e 18.383,9 milhões de dólares. É importante destacar que o Estado da Paraíba iniciou as exportações apenas em 2000, enquanto o Estado de Alagoas iniciou em 2001. Estes dois estados em 2001 exportaram

3.190,3 milhões de dólares, um valor bem abaixo do apresentado pelos quatro principais produtores da região Nordeste.

Dentre os principais produtos da economia nordestina, a cana-de-açúcar e seus derivados se destacam no que se refere ao volume das exportações. O setor sucroalcooleiro, com um total de 695.667.262 milhões de dólares exportados em 2002, teve uma participação de 48,69% entre os principais produtos do setor primário da região Nordeste. No entanto, em 2002 tal setor teve uma redução de -20,01% nas exportações, já que em 2001 foram exportados um total de 869.775.725 milhões de dólares.

O camarão cultivado, atividade recente na região Nordeste, vem demonstrando toda a sua força entre os principais produtos da economia primária desta região. Com um total de 154.859.690 milhões de dólares exportados em 2002, representados por um crescimento de 46,40% em relação ao ano de 2001, a carcinicultura vem superando, em volume exportado, atividades importantes da economia nordestina como, por exemplo, o cacau e a fruticultura irrigada.

Tabela 6. Evolução das Exportações de Camarão Cultivado 1998/2001. (Em US\$ milhões).

Estados	1998	1999	2000	2001
Ceará	2.437,8	6.228,9	20.381,5	30.801,9
Rio Grande do Norte	137,5	1.558,3	13.460,6	28.816,1
Bahia	96,2	2.800,3	9.010,2	20.704,5
Pernambuco	0,1	1.711,9	13.292,8	18.383,9
Piauí	142,7	1.917,5	5.321,0	5.045,2
Paraíba	-	-	504,0	2.204,8
Alagoas	-	-	-	985,5
Total	2.813,4	14.216,9	71.466,3	106.942,2

Fonte: ABCC, 2002.

Tabela 7. Perfil das exportações dos principais produtos do setor primário da região Nordeste (2001/2002).

Item	2002			2001			Diferença 2002/2001
	US\$FOB	Part. Rel. (%)	QTDE (kg)	US\$FOB	Part. Rel. (%)	QTDE (kg)	
Açúcar de cana e derivados	695.667.262	14,94	4.055.698.680	869.775.772	20,8	4.259.350.692	-20,01%
Camarão cultivado	154.859.690	3,30	37.692.652	106.959.041	2,56	21.268.590	46,40%
Fruticultura irrigada (*)	134.414.767	2,89	281.731.445	113.194.124	2,71	233.361.669	18,74%
Cacau e derivados	130.855.066	2,82	55.510.286	88.310.874	2,11	55.884.247	48,17%
Castanha de caju	105.127.165	2,26	30.113.581	112.228.837	2,68	293.400.003	-6,32%
Soja e outros grãos	101.523.126	2,42	550.213.833	90.787.658	2,17	502.597.970	11,82%
Lagostas	60.633.780	1,30	2.311.310	55.411.416	1,32	2.219.828	0,66%
Café não torrado em grão	28.179.663	0,61	34.939.880	24.198.095	0,58	26.765.100	16,45%
Outros peixes frescos, refrigerados Exc. Files.	9.436.696	0,20	3.591.474	7.630.284	0,18	2.944.124	23,67%
Sal Marinho	8.218.083	0,18	687.264.110	10.254.669	0,25	764.515.200	-19,86%
TOTAL	1.428.915.298	30,92	5.739.067.251	1.478.750.770	35,36	6.162.325.423	-3,37%

(*) Goiabas, mangas e mangostões – 38%, Uvas – 26%, Melão – 24% e Bananas 12%.

Fonte: SECEX, apud ABCC, 2003.

8. CONCLUSÃO

O agronegócio do camarão marinho cultivado, pela sua capacidade de geração de emprego e renda, é uma alternativa de diversificação economicamente viável para a região Nordeste. Esta região, que vive sérios problemas socioeconômicos, que se agravaram após o declínio da atividade canavieira, busca alternativas de diversificação que venham otimizar o nível de

vida de seus moradores. É importante destacar que mesmo em declínio a atividade canavieira é a principal fonte econômica do setor primário da economia nordestina. No entanto, é clara a necessidade de buscar novas alternativas que gerem emprego e renda para a região em questão.

A carcinicultura, mesmo sendo uma atividade comercial recente no Brasil, já é o segundo item da pasta das exportações do setor primário da economia nordestina. Esta região em

2002 respondeu por cerca de 96,48% da produção nacional de camarão cultivado. Um dos principais fatores do potencial produtivo e comercial da região Nordeste são as condições edafoclimáticas favoráveis que permitem três ciclos produtivos anuais.

É importante destacar que a elevada participação do pequeno produtor confere uma característica especial à carcinicultura brasileira, já que a sua expansão pode contribuir para o esforço nacional de uma melhor distribuição da renda no meio rural. Vale ressaltar que os resultados da tecnologia validada para as condições do Brasil permitiram demonstrar a viabilidade técnica, econômica e financeira da pequena unidade de produção, o que justifica a acentuada participação do investidor de recursos limitados na atividade. A carcinicultura está demonstrando ser uma alternativa válida do ponto de vista social e econômico para a inserção na economia de populações de baixa renda do litoral, inclusive para viabilizar assentamentos de produtores familiares do Programa Nacional de Reforma Agrária localizados nas áreas costeiras do Brasil.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIADORES DE CAMARÃO (ABCC). *O agronegócio do camarão marinho cultivado*. Recife: 2002.
- BARROS, Henrique de; NAVAES, Ana Maria (orgs). *Novas perspectivas sobre a produção social na agricultura do Nordeste*. Recife: UFRPE/ APISA, 1999.
- BENATTI, Estela. *Exportações de pescados aumentam 28% no primeiro trimestre*. Disponível em: <<http://www.mercadodapesca.com.br>>. Acesso em: 20 jul. 2003.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- LUCHESE, Thelma; BATALHA, Mário Otávio. *Produção de camarão marinho no Estado de São Paulo: um estudo de viabilidade utilizando indicadores de competitividade de cadeia produtiva*. IN: IV Congresso Internacional de Economia e Gestão de Redes Agroalimentares, 2003, Ribeirão Preto – SP. *Anais do congresso*. Ribeirão Preto: USP – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, 2003.
- MATAIS, Andreza. Severino: Maciel e Jorge são contra os produtores. *Folha de Pernambuco*. Recife, 21 de Novembro de 2001. Caderno de política p.7.
- MATHIAS, João. *A indústria do pescado*. Disponível em: <<http://www.mercadodapesca.com.br>>. Acesso em: 20 jul. 2003.
- MERCADO DA PESCA. *CNA instala comissão nacional de carcinicultura*. Disponível em: <<http://www.mercadodapesca.com.br>>. Acesso em: 07 Ago. 2003 (a).
- _____. *Cultivo de camarão cresce em 2003*. Disponível em: <<http://www.mercadodapesca.com.br>>. Acesso em: 07 Ago. 2003 (b).
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Departamento de Pesca e Aquicultura. *Plataforma tecnológica do camarão marinho cultivado*. Brasília: MAPA/ SARC/ DPA, CNPq, ABCC, 2001.
- ROCHA, Itamar. *O desafio da carcinicultura brasileira*. IN: Revista da ABCC, Recife, nº 1, p.6. Mar. 2003.
- Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE-PE). *Perfil do consumo de camarão de cativeiro*. Recife: SEBRAE, 2002.
- SICSÚ, Abraham Benzaquen. *Inovação e região*. Recife: Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, 2000.
- SICSÚ, Abraham Benzaquen, et al. *Mata Sul de Pernambuco: crises e perspectivas*. Recife: Fundação Antônio dos Santos Abranches – FASA, 2002.

O ESTADO E A REFORMA DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL PÓS-1930

THE STATE AND THE RE-STRUCTURING OF WORK RELATIONS AFTER 1930

Prof. Josmar CAPPA¹

RESUMO

Neste estudo procurou-se analisar as razões pelas quais no Brasil é necessário que o Estado coordene as reformas no sistema de relações de trabalho. Para isso, na parte 1 pretendeu-se contextualizar a reformulação das relações de trabalho no Brasil a partir da realidade nacional atual. Na parte 2, optou-se por recuperar as características principais dos institutos que regulam o relacionamento entre empresários e trabalhadores a partir de uma análise integrada e historicamente articulada com a industrialização do país depois da década de 1930. Assim, a partir de Oliveira Viana (1938, 1943, 1951, 1987 e 1988), foi possível destacar a expressiva participação política do Estado na organização do sistema de relações de trabalho, configurado na CLT, em 1943. Na parte 3, foi dada ênfase à necessidade atual de reformular as relações de trabalho no Brasil a partir de disfunções do sistema instituído em 1943.

Palavras-chave: relações de trabalho, Estado, empresários, trabalhadores, negociação coletiva.

ABSTRACT

This study tried to analyse the reasons why in Brazil the State needs to coordinate the reforms of the work relation system. Part 1 intended to contextualize the reformularization of the work relation in Brazil from the current national reality. In part 2, it was opted to recouping the main characteristics of the institutes that regulate the relationship between entrepreneurs and workers from an integrated analysis, historically articulated with the country industrialization after the decade of 1930. Thus, from Oliveira Vianna (1938, 1943, 1951, 1987

⁽¹⁾ Doutor em Economia pela Unicamp. Professor Titular e Pesquisador na Faculdade de Ciências Econômicas do Centro de Economia e Administração (CEA) da PUC-Campinas. É autor de "Passado e Presente do Sistema de Relações de Trabalho no Brasil" (LTr, São Paulo, 2000). Email: josmarcappa@hotmail.com

and 1988), it was possible to detach the expressive political participation of State in the organization of the work relation system, configured in the CLT, 1943. In part 3, it was given emphasis to the current necessity to reformulate the work relation in Brazil from irregularities of the system instituted in 1943.

Key words: *work relations, State, entrepreneurs, workers, collective bargaining.*

1. O PROBLEMA EM SEU LUGAR: AS RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL ATUAL

Na literatura tradicional o sistema de relações de trabalho no Brasil, por vezes, é apresentado como ultrapassado, principalmente diante do restabelecimento da democracia e das reformas neoliberais introduzidas nos anos 90 (abertura comercial, liberalização financeira, privatização de empresas estatais, câmbio sobrevalorizado entre 1994 e início de 1999, elevadas taxas de juro e sucessivos ajustes fiscais nas contas públicas)², além das alterações na gestão e organização dos processos produtivos e da maior internacionalização dos mercados.

Por isso, o processo de desregulamentação do mercado de trabalho, a crescente ausência da participação do Estado nas relações entre empresários e trabalhadores, a liberdade sindical, o fim da contribuição sindical compulsória e do sindicato único, além da introdução do contrato coletivo por empresa, sem a interferência da Justiça do Trabalho ou com sua extinção, são mudanças freqüentemente apresentadas como necessárias para modernizar a legislação sindical brasileira desde o final do século XX³.

Nessa perspectiva, a modernização das relações de trabalho é apresentada como complementar à política neoliberal, à medida que compensaria a diminuição da competitividade da indústria nacional no comércio exterior, gerada,

sobretudo, pela implementação da política econômica neoliberal.

Diferentemente, neste artigo, destaca-se a importância da presença do Estado na condução das mudanças nas relações de trabalho no Brasil como forma de aprofundar a democracia na negociação coletiva de trabalho, agilizar as decisões da Justiça do Trabalho e contemplar os dilemas atuais das relações de trabalho e emprego como, por exemplo, mudanças na organização e gestão da produção com alterações no perfil dos assalariados, garantindo-se condições favoráveis para gerar desenvolvimento econômico sustentável com inclusão social.

Compreende-se que, no Brasil, o Estado teve expressiva participação política na organização do sistema de relações de trabalho, configurado na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, na medida em que organizou, disciplinou, controlou as relações entre empresários e trabalhadores, criou a Justiça do Trabalho para evitar a manifestação de conflitos trabalhistas e garantiu direitos trabalhistas e sociais para categorias econômicas da zona urbana. Assim, criou condições favoráveis para implementar uma política de industrialização no Brasil baseada no padrão da Segunda Revolução Industrial, cuja consolidação ocorreu com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), 1974-1979⁴.

Então, no Brasil a organização das relações entre empresários e trabalhadores precedeu as condições econômicas originadas

² Para detalhes sobre a política econômica neoliberal implementada nos anos 90, ver Cappa (2000: p. 157-182), Cappa (2002: p. 75-91).

³ Ver Pastore & Zylberstajan, 1987; Camargo & Amadeo, 1990; Zylberstajan, 1992; Pastore, 1994; 1998; Amadeo, 1994; Camargo, 1996; CNI, 1998.

⁴ A configuração do sistema de relações de trabalho no Brasil pode ser vista em Cappa (2000). Sobre a Segunda Revolução Industrial, ver Oliveira (1985). Para detalhes sobre a industrialização tardia no Brasil, ver Cardoso de Mello (1986).

pelo padrão de industrialização da Segunda Revolução Industrial, representando uma especificidade que se mantém atual diante da realidade nacional no início do século XXI: um país em construção, heterogêneo e com precária cultura democrática.

Em construção, porque apresenta sérias carências nas áreas de saúde, educação, habitação e infra-estrutura básica, apesar dos avanços econômicos proporcionados pela industrialização (crescimento médio anual de 7,1% entre 1947-1980), que permitiu a expansão de grandes empresas públicas e privadas e do trabalho assalariado formal, que passou de 12,1% para 49,2% do total da População Economicamente Ativa (PEA), entre 1940-1980.

Com precária cultura democrática, porque não houve efetiva valorização da cidadania (acesso à saúde, educação, habitação, transporte, entre outros), bem como maior transparência nas decisões de interesse coletivo como princípios orientadores do Estado de Direito, apesar do restabelecimento da democracia representativa no Brasil nos anos 80.

A heterogeneidade nas relações de emprego e trabalho no Brasil atual fica caracterizada, primeiro, pela persistência de problemas do século XIX, como exploração do trabalho escravo e infantil, perseguição e assassinato de dirigentes sindicais, especialmente no campo, existência de ocupações sem amparo da legislação e discriminação com o trabalho da mulher, apesar de o país ser signatário da Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que promove a igualdade de condições no emprego e na ocupação. Além disso, são descumpridos vários itens da CLT como salário mínimo, obrigatoriedade do registro e do contrato de trabalho, jornada de trabalho de 8 horas diárias, trabalho sem remuneração determinada e férias anuais.

A presença do Estado na condução das mudanças nas relações de trabalho no Brasil

torna-se importante também, diante da política econômica neoliberal introduzida no país de forma concentrada no tempo e sem uma política industrial articulada entre Estado, empresários e trabalhadores, gerando estagnação econômica (taxa média de crescimento anual de 1,9%, entre 1990 e 2000) e uma situação de vulnerabilidade em relação ao fluxo de capital financeiro no mercado internacional.

Além disso, provocou transformações estruturais que apontam para uma tendência de regressão econômica, tendo a desestruturação do mercado de trabalho urbano entre as suas manifestações⁵. Esta tendência está relacionada à desintegração de parte significativa da estrutura econômica do país verificada por meio do aumento de componentes importados no processo produtivo, além das fusões, aquisições, aberturas ou fechamentos de empresas.

Em paralelo à desestruturação produtiva, o país estaria especializando-se em setores intensivos em recursos naturais com limitada capacidade de agregar valor como, por exemplo, siderurgia, metais ferrosos e não-ferrosos, papel e produtos agrícolas. Trata-se, portanto, de uma especialização em produtos da Segunda Revolução Industrial, cuja demanda internacional, no longo prazo, tende a declinar diante da expansão de produtos de elevado conteúdo tecnológico, mais rentáveis e menos poluidores. Neste caso, compreende-se que "(...) produzir, hoje, aço, alumínio ou papel não é muito diferente de fabricar tecidos, em 1930. Perderíamos, então, qualquer poder de crescimento autônomo, que deriva do investimento industrial nos novos setores. O ritmo de nosso desenvolvimento voltaria a depender exclusivamente do comportamento das exportações" (Cardoso de Mello, 1992:p.60).

Diante da substituição de produtos tradicionais por outros sofisticados, o total das exportações do país tende a diminuir no longo prazo e o crescimento interno ficaria restringido

⁵ Para detalhes sobre a desestruturação do mercado de trabalho urbano nos anos 90, ver Baltar (1996); Baltar & Mattoso (1996). Sobre a desintegração de parte da estrutura produtiva, ver Mattoso & Pochmann (1997) e Coutinho & Ferraz (1994).

pelas dificuldades crescentes para importar, devido aos déficits na balança comercial, e também pelas possibilidades de interrupção dos fluxos de créditos externos diante da elevação dos riscos cambial e fiscal.

Por esses motivos, considera-se que a retomada do crescimento econômico sustentável e a reversão da vulnerabilidade do país no comércio internacional e da tendência de regressão econômica dependem mais de o Estado alterar a política econômica neoliberal que de ampliar a desregulamentação do mercado de trabalho e a flexibilidade nas relações entre empresários e trabalhadores.

2. ATUAÇÃO DO ESTADO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL

Para enfatizar a presença do Estado na organização do sistema de relações de trabalho no Brasil, optou-se por recuperar as características principais dos institutos que regulam o relacionamento entre empresários e trabalhadores a partir de uma análise integrada e historicamente articulada com a industrialização do país depois da década de 1930⁶. Então, a Justiça do Trabalho, o imposto sindical, a unicidade sindical, a negociação coletiva e a convenção coletiva de trabalho são analisadas em conjunto porque compreende-se que críticas isoladas a esses institutos dificultam a compreensão da inter-relação existente entre Estado, empresários, trabalhadores, desenvolvimento econômico e a forma de inserção do país no comércio internacional⁷.

Entre os autores que mais influenciaram no debate sobre a configuração do sistema de relações de trabalho no Brasil, esteve Oliveira

Vianna (1938, 1943, 1951, 1987 e 1988)⁸. Este autor analisou as relações entre Estado, empresários e trabalhadores de maneira integrada e apresentou sinais de clareza sobre o entendimento específico da realidade nacional da primeira metade do século XX.

Na concepção de Oliveira Vianna (1951, 1987, 1988), o Estado deve representar o ator principal nas relações de trabalho no Brasil, pois cabe a esta instituição organizar a estrutura de representação de interesses coletivos, além de disciplinar e controlar a atuação dos empresários e dos trabalhadores para gerar paz social e obter a colaboração de ambos na defesa dos interesses da nação, representados pelo próprio Estado.

Diante dos contextos econômico e político da década de 1930, o objetivo principal da participação do Estado nas relações entre empresários e trabalhadores no Brasil seria, segundo Oliveira Vianna, promover justiça social para evitar o surgimento de conflitos coletivos de trabalho ou impedir a sua generalização entre diferentes atividades profissionais e regiões do país.

Para promover justiça social e evitar o surgimento de conflitos coletivos de trabalho no Brasil, na formulação de Oliveira Vianna, o Estado deveria, simultaneamente, reconhecer e difundir politicamente a negociação coletiva entre empresários e trabalhadores e aceitar a convenção coletiva como procedimentos de rotina nas relações de trabalho.

A convenção coletiva de trabalho expressa o resultado da negociação e representa uma verdadeira lei da profissão, porque assegura normas gerais e uniformes, sobre salários e condições de trabalho, válidas para todos os integrantes de uma categoria profissional.

⁶ Não se trata de analisar as razões pelas quais o sistema de relações de trabalho no Brasil, instituído em 1943 pela CLT, sofreu diversas mudanças parciais, preservando-se, contudo, sua estrutura até os dias de hoje. Sobre isso, ver Cappa, 2000.

⁷ Todos os institutos jurídicos que compõem o sistema de relações de trabalho no Brasil foram sistematizados na CLT pelo Decreto-Lei 5.452 de 1-5-1943. Ver Sussekind (1996: p.66-67); Santos (1993).

⁸ A influência de Oliveira Viana ocorreu, sobretudo, entre 1932 e 1940 enquanto era consultor jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Os anteprojetos da organização da Justiça do Trabalho em 1937 e o da Lei Orgânica de Sindicalização em 1939, que estabelece as relações entre Estado, empresários e trabalhadores, são os melhores exemplos porque constituem a estrutura básica do sistema nacional de relações de trabalho.

Ademais, Oliveira Vianna (1938) considerou que por meio da negociação entre empresários e trabalhadores é possível atualizar a convenção coletiva de trabalho diante de novas realidades e necessidades de equidade social. Por estas razões, negociação e convenção coletivas de trabalho são instrumentos que permitem administrar conflitos coletivos de trabalho de forma ágil e eficiente.

No caso de empresários e trabalhadores não conseguirem estabelecer uma convenção coletiva de trabalho, Oliveira Vianna (1938) era favorável à solução jurisdicional como alternativa para evitar o surgimento do conflito coletivo ou de encerrá-lo rapidamente na hipótese da realização de uma greve, por exemplo. Foi justamente para dirimir os impasses da negociação coletiva, de forma eficaz e ágil, que Oliveira Vianna defendeu a criação da Justiça do Trabalho organizada de forma corporativa e com poder para fixar sentenças normativas (normas reguladoras sobre salários e condições de trabalho)⁹.

A Justiça do Trabalho representou, portanto, um órgão específico do Poder Judiciário, pois é independente da Justiça Comum e tem capacidade para proferir sentenças normativas por três motivos. Primeiro, porque a natureza do conflito coletivo, na quase totalidade dos casos, é econômica e refere-se a todos os trabalhadores de uma determinada entidade profissional e não apenas a parte dela ou a indivíduos isolados.

Segundo, porque a sentença normativa da Justiça do Trabalho tem características que a diferenciam da sentença ordinária da Justiça Comum. Esta última constitui-se em fato julgado, mas a sentença normativa permite revogabilidade e adaptabilidade diante das mudanças na política econômica, no desempenho econômico-financeiro das empresas, na condição de vida dos trabalhadores, entre outras. Ou ainda,

segundo Oliveira Vianna (1938: p.117), porque nos conflitos individuais "(...) equidade significa benevolência; naqueles [nos conflitos coletivos] significa conciliação e equiponderação dos diversos interesses em jogo."

Terceiro, porque o processo de elaboração da sentença normativa difere do método utilizado para determinar uma sentença ordinária. Na concepção de Oliveira Vianna (1938: p.115-116):

(...) o juiz do trabalho, na verdade, julga como um ponderador de interesses econômicos em conflito. É um árbitro e a sua decisão (a sua 'sentença coletiva') é, substancialmente, uma verdadeira arbitragem, (...) um laudo de um perito desempataador (...). O juiz do trabalho tem que se ater às condições reais, julgar com critérios não jurídicos ou, pelo menos, não legais; ponderar preços, estudar condições de mercados, custos e métodos de produção, possibilidades comerciais ou financeiras da empresa, condições normais ou mínimas de vida dos trabalhadores e interesses superiores da coletividade ou da nação; balancear tudo isto, tirar uma média e decidir ou dirimir (...).

No Brasil, a melhor forma de o Estado, simultaneamente, difundir politicamente o procedimento da negociação coletiva entre empresários e trabalhadores, tornar a convenção coletiva de trabalho um instrumento eficaz, criar as condições para que a Justiça do Trabalho cumprisse a função de dirimir conflitos coletivos e obter a colaboração dos atores sociais na defesa dos interesses da nação seria, no entendimento de Oliveira Vianna, organizar as relações entre Estado, empresários e trabalhadores de acordo com o anteprojeto da Lei Orgânica de Sindicalização formulado pela comissão do

⁽⁹⁾ A Justiça do Trabalho foi composta pelos juízes togados e pelos juízes classistas, sendo, respectivamente, concursados e indicados pelos representantes dos empresários e dos trabalhadores. No caso dos juízes dos Tribunais Regionais do Trabalho (TRT), no âmbito estadual, e do Tribunal Superior do Trabalho (TST), no âmbito nacional, a nomeação era feita pelo presidente da República com base numa lista tríplice elaborada pelos próprios tribunais. Com mandato de três anos, podendo ser prorrogado uma vez, o juiz classista tinha a função de auxiliar o processo de julgamento, pois a decisão final cabia ao juiz concursado.

Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), por ele presidida, e que resultou no Decreto-Lei 1.402, de julho de 1939.

Conforme o anteprojeto da Lei Orgânica de Sindicalização, o sindicato: I) foi concebido como uma entidade para defender os interesses coletivos da profissão ou da categoria econômica nas negociações da data-base e junto à Justiça do Trabalho; II) foi reconhecido a partir do princípio da unicidade sindical (sindicato único com status de autoridade pública, porque autorizado pelo Estado a representar os interesses profissionais de todos os trabalhadores de uma categoria econômica e a impor-lhes tributação); III) foi organizado em categorias econômicas homogêneas resultantes do enquadramento sindical elaborado pelo critério da identidade, similaridade ou conexão contidas entre cada grupo de atividades ou profissões; IV) teve a sua atuação restrita a regiões geográficas preestabelecidas pelo Estado; e V) deve obedecer a uma hierarquia vertical de representação de interesses coletivos dividida por municípios, estados da federação e União, tendo como órgãos representativos os sindicatos¹⁰, as federações e as confederações, respectivamente.¹¹

Como contrapartida do status público concedido aos sindicatos, o Estado restringiu as ações de empresários e trabalhadores, por meio do autoritarismo militar e de um amplo controle administrativo sobre toda a atividade sindical (sindicatos, federações e confederações, patronais e laborais). Conforme o anteprojeto do MTIC,

(...) o *controle de aprovação* das diretorias eleitas; o *controle de destituição* das diretorias infratoras das leis sindicais e das finalidades associativas e, excepcionalmente, o *controle de intervenção*, no caso de irregularidades ou conflitos internos e o *controle de anulação*, mediante recurso dos atos ilegais praticados pelas diretorias ou assembleias, [além do controle do orçamento por meio da fiscalização dos recursos obtidos com o imposto sindical] (Oliveira Vianna, 1943:p.31).

Nos contextos econômico e político dos anos 30 e 40, o autoritarismo militar e o amplo controle administrativo sobre toda a atividade sindical foram os mecanismos encontrados para obrigar os atores sociais (empresários e trabalhadores) a colaborar com o Estado, assim como a praticar um sindicalismo voltado, especificamente, para a defesa dos interesses da profissão. Desta forma, tentou-se evitar o uso dos sindicatos como instrumento de luta de classes ou de revolução social por partidos políticos ou grupos de esquerda contrários ao capitalismo, como socialistas, comunistas, anarquistas, entre outros.

Segundo Oliveira Vianna, os anteprojetos de organização da Justiça do Trabalho e da Lei Orgânica de Sindicalização (relações entre Estado, empresários e trabalhadores), assim como a defesa da negociação coletiva e da convenção de trabalho, tiveram como fundamento uma nova concepção teórica no campo de estudos do direito: “o método da escola sociológica norte-americana”.

⁽¹⁰⁾ De acordo com essa divisão, os sindicatos de base estadual, interestadual ou nacional seriam exceção como, por exemplo, empresas de navegação, petrolíferas, ferroviárias, portuárias e carboníferas. Para detalhes sobre o “Quadro das Atividades e Profissões”, ver versão original da CLT em Santos (1993).

⁽¹¹⁾ A comissão do MTIC adotou o critério da homogeneidade em todas as instâncias de representação sindical porque: I) as federações poderiam estabelecer convenções coletivas que prevaleceriam sobre todas as outras firmadas pelos sindicatos que as constituíssem, e II) as confederações não negociariam, mas teriam a função de, externamente, coordenar e orientar os sindicatos e as federações que as constituíssem, e de atuar como órgãos intermediários entre o Estado e as instâncias inferiores, para facilitar a implementação da política econômica do governo federal, assim como a defesa dos interesses da nação. Todavia, devido às reivindicações das entidades patronais constituídas de forma heterogênea como, por exemplo, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Sindicato das Indústrias de Petrópolis, Associação Comercial de Santos e Associação Comercial do Rio de Janeiro, o anteprojeto foi modificado pelos Decretos-Leis 2.353, 2.363 e 2.381, todos de 1940. Assim, as entidades patronais existentes, antes do anteprojeto do MTIC, foram mantidas como associações civis para a defesa de seus interesses e adquiriram status de órgãos técnico-consultivos do Estado, sem, entretanto, as prerrogativas de estabelecerem convenções coletivas de trabalho. Para detalhes, ver Oliveira Vianna (1943:p.68, 136-137).

Trata-se, na realidade, de uma concepção teórica no campo do direito que representa uma dicotomia entre a escola clássica do século XIX (Direito Constitucional ou Direito Privado) e a escola moderna do início do século XX (Direito Coletivo). Isto é, uma oposição entre o que a primeira escola denominou “interpretação da lei” ou “método lógico-gramatical” e o que a outra escola conceituou como “construção da lei” ou “método da escola sociológica norte-americana”. Na escola clássica, os juízes limitam-se a interpretar a lei em si, de forma literal, com base no raciocínio abstrato e na dedução lógica, mas na escola moderna a lei é construída de forma dinâmica porque parte de realidades sociais objetivas, dos imperativos dos interesses públicos e do raciocínio concreto¹².

O método sociológico expressou uma relação entre dois movimentos simultâneos: I) descentralização institucional ou funcional do Estado moderno; e II) descentralização jurídica ou delegações do Poder Legislativo, na maioria das vezes, para instituições corporativas ou semi-corporativas com poderes regulamentadores ou coordenadores. Estes movimentos sinalizavam para uma reorganização do Estado moderno, em virtude da maior complexidade e ampliação de suas funções provocadas, principalmente, pelo desenvolvimento da sociedade capitalista.

A partir do método sociológico e enfatizando, particularmente, a experiência dos EUA com o *New Deal*¹³, Oliveira Vianna (1938:p.50-52) compreendeu que com a descentralização institucional das atividades do

Estado moderno objetivava-se, sobretudo, alcançar eficiência e agilidade no serviço público. Ademais, não se tratava de um movimento isolado porque se havia manifestado.

(...) tanto na Itália como na Inglaterra, nos EUA como na Alemanha, na Áustria como na Austrália, em suma, em todos os países civilizados e organizados, está importando numa verdadeira descentralização jurídica. “(...) Deste movimento, que domina todo o mundo civilizado (inclusive o Brasil) (...) o aspecto que mais nos interessa (...) é este: *de que todo esse movimento no sentido da descentralização funcional tem o seu centro vital (...) na atividade de um sem número de para ou infra-instituições administrativas, na sua maioria de estrutura corporativa ou semi-corporativa.*”

No entendimento de Oliveira Vianna, portanto, as instituições corporativas ou semi-corporativas com poder regulamentador não eram derivadas dos regimes fascistas, pois estavam presentes nos países democráticos como os EUA, nos anglo-saxões e apresentavam os primeiros sinais de manifestação no Brasil, como evidenciavam os exemplos: I) do Instituto Paulista de Defesa Permanente do Café, criado pela Lei 4.868, de novembro de 1924; II) do Departamento Nacional do Café, de fevereiro de 1933, que substituiu o Conselho Nacional de Café; III) do Instituto Nacional do Açúcar e do Alcool, de 1933, que sucedeu à Comissão de Defesa do Açúcar; e IV) das Delegacias do Trabalho Marítimo instituídas em julho de 1934¹⁴.

¹² Daqui por diante designou-se somente método sociológico.

¹³ “(...) Nos EUA os tribunais, consagrados às questões de trabalho e a outras que lhe são correlativas, também possuem poder para expedir normas gerais sobre a matéria da sua competência, isto é, também possuem, como os americanos dizem, *ruling making power*. (...) Na administração Roosevelt, o *National Labor Board (NLB)*, primeiro, e depois o seu sucessor, o *National Labor Relations Board (NLRB)*, o *National Longshoremen's Board (NLB)*, o *Steel Labor Relations Board (SLRB)*, o *Textile Labor Relations Board (TLRB)* e outros, jurisdicionando sobre imensos e importantes setores da atividade econômica americana (o trabalho portuário, as indústrias metalúrgicas e de tecelagem, etc.), foram dotados de poderes, não apenas *administrativos* e *jurisdicionais*, mas também *regulamentares* sobre a matéria da sua competência (...)” (Oliveira Vianna, 1938:p.90).

¹⁴ O primeiro, que ficou conhecido popularmente como “Instituto do Café de São Paulo”, e o Departamento Nacional do Café eram “(...) providos de poderes para expedir regulamentos, disciplinando a liberdade de comércio do café, regulando-lhe o transporte do interior para os portos de embarque e estabelecendo outras normas gerais. (...) O Instituto do Açúcar (...), de tipo semi-corporativo, possui poder para fixar, por via de regulamentação independente, as condições da produção do açúcar e do álcool, limitando-a e condicionando-a, e fixando preços de venda do álcool. (...) As Delegacias do Trabalho Marítimo, instituídas pelo Decreto-Lei 24.743, de 14-7-1934, (...) funcionam em diversos portos do País, (...) são de tipo corporativo e entre as suas atribuições contam-se as de natureza executiva, as de natureza jurisdicional e as de natureza legislativa, tal como nos *boards* e *commissions* americanos ou nas ‘autarquias’ européias” (Oliveira Vianna, 1938:p.65-66).

A partir das experiências dos países avançados citados e nos contextos socioeconômico e político da década de 1930, Oliveira Vianna entendeu que tão importante quanto enfatizar a existência do corporativismo em distintos regimes políticos, era necessário destacar as diferentes características que as instituições corporativas poderiam assumir em cada país. Assim, Oliveira Vianna (1938:p.70) compreendeu que o corporativismo poderia assumir duas formas básicas: corporativismo de associação ou corporativismo de Estado:

(...) as corporações administrativas, seja na ordem econômica, seja na ordem das relações de trabalho, possuem (...) competência para expedir normas gerais, de caráter regulamentar, disciplinadora de matéria da sua jurisdição. (...) Quer esta competência das corporações administrativas lhes venha de um direito próprio como nos países de *corporativismo de associação* [França e Suíça]; quer lhes venha, como nos países democráticos [EUA, Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália, Dinamarca, Noruega] ou de *corporativismo de Estado* [Itália, Alemanha, Espanha, Portugal e Áustria, respectivamente], de uma delegação legislativa ou de uma disposição da própria Constituição; o certo é que elas possuem este poder normativo; esta capacidade de editar normas gerais, mesmo quando se trata (...) de corporações instituídas exclusivamente para o fim de resolverem ou dirimirem os conflitos do trabalho (grifo nosso).

Evaristo de Moraes Filho concordou com as conclusões supracitadas de Oliveira Vianna ao defender o princípio da unicidade sindical no Brasil. Para Moraes Filho (1978:p.180), o sindicato deveria ser único, voltado para a defesa dos interesses de cada profissão, sendo possível, inclusive, a formação de confederações gerais, pois esta seria a melhor forma de os atores sociais organizarem-se para estabelecer negociações coletivas e fixar convenções coletivas de trabalho.

(...) *A adoção do sindicato único não se prende ao surgimento do fascismo no cenário político dos últimos tempos. (...) O mesmo argumento tolo é o que apresentam os liberais individualistas contra a Justiça do Trabalho, acoimando-a de fascista, quando hoje em dia é adotada por todos os povos cultos da terra, como o instrumento mais eficaz na obtenção da paz social, como o organismo mais apto para impedir a ruptura brusca e violenta nas relações do capital com o trabalho. O fascismo passou, mas a Justiça do Trabalho permanece* (grifo nosso).

Não obstante, Moraes Filho discordava de Oliveira Vianna, principalmente quanto à ausência de autonomia entre os atores sociais na organização do sindicato único no Brasil. A partir dos princípios da liberdade sindical, descritos na Convenção 87 da OIT, de 1948, Moraes Filho (1978:p.181) discordava de todo o autoritarismo do Estado e do controle administrativo exercido pelo MTIC como, por exemplo, o enquadramento sindical, a divisão hierárquica e por regiões geográficas, o atestado negativo de ideologia e as contribuições obrigatórias.

(...) *O mal não estava na forma do sindicato único, e sim no uso político que dele se fez como verdadeira prisão das classes operárias, sem liberdade, sem autonomia, sem governo próprio.* Refletia, ali, o sindicato único a forma de Estado totalitário de partido único (...). E tanto isso é verdade que, muito antes do fascismo, já pregavam as classes operárias francesas a adoção do sindicato único, como a melhor política a ser erguida na defesa de seus interesses profissionais (grifo nosso).

Argumento esclarecedor sobre a influência do fascismo italiano na comissão do MTIC, que sistematizou o conjunto de leis trabalhistas existentes no Brasil ao redigir a CLT, foi apresentado por Süsskind (1996:p.66):

(...) afirma-se comumente que a comissão da CLT inspirou-se na *Carta del Lavoro*.

Tal acusação, além de confundir o todo com uma de suas partes, revela, sem dúvida, o desconhecimento da evolução das leis brasileiras sobre o Direito do Trabalho. *Dos onze títulos que compõem a Consolidação, apenas o V, relativo à organização sindical, correspondeu ao sistema então vigente na Itália. Mas, nesse tópico, a Comissão nada mais fez do que transplantar para o seu projeto os decretos-leis de 1939 a 1942, que reorganizaram o sistema sindical à luz da Constituição de 1937, então vigente (...)* (grifo nosso).

O Título V da CLT correspondeu ao Decreto-Lei 1.402, de 1939, que trata dos procedimentos e regras nas relações entre Estado, empresários e trabalhadores no Brasil. Como foi afirmado neste estudo, Oliveira Vianna foi o responsável pela redação final desse decreto-lei. Pelo menos em duas oportunidades, o próprio Oliveira Vianna referiu-se às adaptações que fez da legislação sindical italiana ao redigi-lo: I) em 1943, por ocasião da publicação do livro "Problemas de Direito Sindical"; e II) em 1949, no prefácio à primeira edição do livro "Instituições Políticas Brasileiras", reimpresso em terceira edição em 1987.

Na primeira, Oliveira Vianna (1943: p.29-30) afirmou:

(...) a sua fórmula [a da redação] teria que ser encontrada olhando em face as nossas realidades fundamentais, tendo o Brasil à vista: e ela deveria não somente refletir as nossas peculiaridades demográficas, econômicas e profissionais, mas também combinar harmoniosamente a nossa tradição de liberdade associativa com o princípio da autoridade forte, que é a característica dominante da nossa nova concepção do Estado. (...) [Assim], na elaboração deste anteprojeto (...) devo confessar, só deixei filtrar[sic], da doutrina, legislação e jurisprudência italianas, o que me pareceu mais compatível ou consoante com as nossas condições, os

nossos interesses ou o nosso espírito nacional(grifo nosso).

Na segunda, Oliveira Vianna (1987: p.17-18) declarou o seguinte:

(...) nada quero dizer do que deparamos sob este aspecto [do direito costumeiro], no setor das atividades do comércio urbano (...), nem no largo setor das atividades industriais, relativamente recente, aliás. Digo apenas que as 'revelações' mais originais e impressionantes deste direito latente não nos vieram destes setores e, sim, do que descobrimos no setor, velho de quatro séculos, do trabalho marítimo e da estiva (...). Embora não sejam as mais numerosas, são certamente, dentre as classes trabalhadoras do Brasil, aquelas cuja estrutura jurídica consuetudinária é mais rica de normas, praxes, tradições e costumes peculiares, as que possuem a maior trama de princípios reguladores (...). Nem mesmo a legislação sindical, cujo impulso veio de fora, deixou de obedecer a esta metodologia objetiva (de sondagem direta às subcamadas de nossa vida social e jurídica, antes da sua transubstanciação na lei (...)) (grifo nosso).

Neste estudo, a recuperação das características principais do sistema de relações de trabalho no Brasil foi importante para assinalar que a participação do Estado na organização das relações de trabalho no Brasil esteve relacionada aos contextos socioeconômico e político da década de 1930 e representou uma tentativa de criar um ambiente favorável à implementação de uma política industrial no país, de acordo com o padrão de industrialização da Segunda Revolução Industrial, tendo em vista superar a crise internacional de 1929.

Por isso, ao mesmo tempo que o Estado, autoritariamente, organizou, disciplinou e controlou as relações entre empresários e trabalhadores, criou a Justiça do Trabalho para evitar a manifestação dos conflitos coletivos de trabalho, e estendeu direitos trabalhistas e sociais

para várias categorias econômicas da zona urbana.

A organização da Justiça do Trabalho complementou o sistema de relações de trabalho no Brasil, à medida que foi criada para dirimir conflitos coletivos e impedir sua generalização para as distintas atividades econômicas. Inclusive porque as greves no Brasil expressavam reivindicações econômicas, mas, por vezes, adquiriam uma dimensão política que tornava mais complexa a forma de administrá-las. Aos poucos, os grevistas passavam a questionar o regime político tanto pelas influências dos anarquistas, comunistas ou socialistas quanto porque parte dos empresários recusava-se a negociar ou a reconhecer o sindicato dos trabalhadores como interlocutor na negociação coletiva¹⁵.

A participação do Estado na organização das relações entre empresários e trabalhadores e na regulamentação do mercado de trabalho no Brasil, para implementar uma política de industrialização no país, representou uma alternativa às maiores dificuldades de exportação de produtos agrícolas e de importação de produtos manufaturados, aprofundadas pela crise econômica internacional de outubro de 1929¹⁶.

Nesse sentido, a participação do Estado nas relações de trabalho no Brasil pós-1930 significou também uma crítica às políticas liberais vigentes no século XIX¹⁷. Para isto, foram importantes os seguintes acontecimentos: I) a maior difusão das idéias comunistas com a Revolução Russa em 1917, que sinalizavam alternativas à exclusão social gerada no

capitalismo e, de certa forma, influenciaram a fundação do Partido Comunista Brasileiro (PCB), em março de 1922; II) a assinatura do Tratado de Versailles, ao final da Primeira Guerra Mundial, entre 1914-1919, que obrigou os países a cumprir determinadas recomendações sociais favoráveis aos trabalhadores; III) a maior importância dada aos direitos do trabalho com a construção da OIT em 1919, à qual o Brasil tornou-se filiado; IV) a Coluna Prestes que, entre 1925 e 1927, resistiu aos confrontos com o Exército Nacional e, de 1927 a 1929, manteve-se no exílio; e V) a Intentona Comunista de novembro de 1935.

A ênfase dada à participação do Estado na regulação do mercado de trabalho urbano no Brasil pós-1930 não significa que não havia mobilização sindical e legislação trabalhista até então. Ambas existiram, mas tratavam-se de experiências isoladas, como se pôde observar nos citados estudos sobre greves e nos trabalhos de Moraes Filho (1978), Rodrigues (1979) e Werneck Vianna (1977).

Como exemplos da existência de mobilização sindical e de legislação trabalhista no Brasil, antes de 1930, tivemos: I) de 1888 até 1930, há registros de que houve 259 greves no país; II) em 6-1-1903, o governo federal decretou a Lei 979 que autorizou o direito de organização sindical no setor agrícola; III) a legislação que proibia o trabalho de menores de 12 anos, Decreto-Lei 1.313 de 1891, foi regulamentada em São Paulo com a greve de 1919; iv) a proteção contra acidente de trabalho foi conquistada pelos trabalhadores com a greve de 1919 e regulamentada pelo Decreto 3.724, de 15-1-1919; V) a

¹⁵ Para detalhes sobre as greves no Brasil, ver Simão (1981), Maranhão (1979), Rodrigues (1979).

¹⁶ Por exemplo, a produção média de café no Brasil, principal produto de exportação do País entre 1925-1929, foi de 21,3 milhões de sacas, entre 1930-1934 chegou a 27,7 milhões e entre 1935-1939 ficou em 22,8 milhões de sacas, conforme dados do Instituto Nacional do Café. Em igual período, respectivamente, o valor das exportações de café passou de 26,8 mil contos de réis para 20,3 mil e chegou a 22,1 mil contos de réis no terceiro quinquênio, de acordo com as informações do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda. *Apud* Furtado (1984:p.190).

¹⁷ Um estudo sobre a crise do liberalismo no início do século XX pode ser visto em Keynes (1978). Detalhes sobre as contradições do liberalismo no Brasil estão em Werneck Vianna (1977). Sugere que, antes e depois de 1930, o liberalismo no Brasil implicou exclusão social. Antes de 1930, porque o pacto intra-oligárquico excluiu as camadas médias emergentes e as classes subalternas. Durante o Estado Novo (1937-1945) e após a redemocratização do País em 1946, porque os trabalhadores rurais continuaram excluídos do mercado de trabalho formal; ou seja, não tinham acesso aos direitos trabalhistas e sociais concedidos apenas aos assalariados da zona urbana.

jornada de trabalho de 8 horas/dia foi conquistada com a greve de 1907, mas estendida para a maioria dos trabalhadores a partir da greve de 1919; VI) em cumprimento ao Tratado de Versailles, criou-se o Conselho Nacional do Trabalho (CNT), Decreto 16.027, de 30-4-1923, um órgão técnico-burocrático para tratar de legislação trabalhista; e VII) em 1926 reformou-se a Constituição Federal de 1891, entre outras, com a Emenda Constitucional 22 que deu poderes ao Estado para legislar sobre questões relativas ao mundo do trabalho.

3. A NECESSIDADE ATUAL DE REFORMULAR AS RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL

A necessidade de introduzir mudanças institucionais na legislação brasileira que regula o relacionamento entre empresários e trabalhadores está relacionada com as disfunções apresentadas pelo sistema de relações de trabalho no início do século XXI. Em primeiro lugar, estão as determinações não previstas pela legislação negociadas entre empresários e trabalhadores e outorgadas pelo Estado como nos exemplos citados em seguida¹⁹.

Os metalúrgicos conseguiram, em alguns casos, participar da introdução da automação industrial flexível com acordos relativos: I) à reorganização e gestão do processo de trabalho; II) às condições de trabalho e saúde ocupacional; III) às mudanças na estrutura de cargos e salários; IV) à participação nos lucros e resultados, por vezes, vinculados às metas de produção, qualidade e assiduidade; V) à criação do banco de horas (jornada de trabalho variável); e VI) à criação do banco de dias.

Em março de 1997, a Federação Nacional dos Bancários (Fenaban) e a Executiva Nacional dos Bancários constituíram onze comissões paritárias, em caráter informal, para debater permanentemente temas de interesse da

categoria e subsidiar as negociações coletivas no mês da data-base (setembro). Entre elas, duas merecem destaque: I) a Comissão para Acordo Extra Judicial, que tem a finalidade de dirimir conflitos trabalhistas individuais com rapidez e sem recorrer à Justiça do Trabalho; e II) a Comissão de Estratégia para Geração de Emprego, cujo assunto sempre foi deliberado exclusivamente pelos banqueiros.

Essas mudanças representam sinais de questionamento e inadequação do sistema atual diante das alterações na estrutura econômica do país. Ou seja, diante da política econômica neoliberal introduzida nos anos 90, os grandes empresários promoveram uma reorganização patrimonial que contou, principalmente, com alterações na organização e gestão dos processos de trabalho (Coutinho & Ferraz, 1994).

As características gerais da reorganização patrimonial nos anos 90 são as seguintes: introdução de novas tecnologias (robotização, automação industrial flexível e reformas em máquinas e equipamentos da Segunda Revolução Industrial), que reduziram os níveis hierárquicos, instituíram a polivalência, a terceirização, por vezes de serviços, e o maior envolvimento dos trabalhadores na produção por meio de Círculos de Controle de Qualidade (CCQ's); caixas de sugestões; reorganização de layouts (linhas de produção articuladas com células de produção); e técnicas para integrar os trabalhadores no Controle Estatístico do Processo (CEP), *kamban* e *just-in-time*, por exemplo.

Além disso, por meio de negociações coletivas, os grandes empresários conseguiram retirar ou reduzir conquistas trabalhistas do passado ou piorar conteúdos de cláusulas sociais e econômicas dos acordos e convenções de trabalho (flexibilidade nas negociações), como formas de compensar parte das dificuldades de competitividade diante das empresas estrangeiras que se instalaram no país nos anos 90 devido, especialmente, à política econômica neoliberal.

⁽¹⁹⁾ Sobre as negociações coletivas de trabalho no Brasil na década de 1990, ver Cappa (2002:p. 5-18).

Em segundo lugar, as disfunções atuais das relações de trabalho no Brasil estão relacionadas ao pouco espaço para o desenvolvimento das negociações coletivas, apesar da taxa média de crescimento econômico de 7% ao ano e da expansão de grandes empresas públicas e privadas e do trabalho assalariado entre 1947-1980. As negociações coletivas não se tornaram efetivamente um espaço democrático e, tampouco, um dos instrumentos de construção da democracia que contribuísse, por exemplo, para: I) valorizar a cidadania no sentido de promover inclusão social; II) discutir a importância da ética do trabalho; III) defender salários; e IV) combater a precariedade e a heterogeneidade presentes nas relações de emprego e trabalho¹⁹.

As dificuldades para desenvolver o processo de negociação coletiva no Brasil podem ser atribuídas, por exemplo, à heterogeneidade econômica existente no país, inclusive diante da

consolidação do padrão de industrialização da Segunda Revolução Industrial na década de 1970; ao mercado de trabalho pouco estruturado e muito segmentado; à ausência de uma situação de quase pleno emprego e à persistência dos traços autoritários na maior parte do período que vai de 1930 até hoje: houve ditadura militar entre 1937-1945 e entre 1964-1984 e democracia representativa entre 1946-1963 e pós-1985.

Apesar de não permitirem comparações empíricas exatas²⁰, os dados da Tabela 1 sinalizam uma tendência de crescimento das negociações coletivas entre trabalhadores e empresários desde meados dos anos 80, seja comparando-se os dados da Pesquisa Sindical do IBGE, entre 1988 e 1992, crescimento de 34,24%, seja analisando-se os dados do Sistema de Estatística das Negociações Coletivas (SENC) de 1997 em diante, crescimento de 70,08%.

Tabela 1. Negociações coletivas de trabalho no Brasil.

Ano	Negociações c/Sind. Patronal (A)	Negociações c/Empresas (B)	Total (A+B)	%
1988	7.196	18.132	28.031	100
1989	8.112	18.220	26.712	95
1990	8.733	19.133	28.506	1,69
1991	12.486	17.644	33.118	
1992	15.497	18.888	37.629	
1997	0	0	9.826	100
1998	0	0	15.456	
1999	0	0	16.713	
2000	0	0	5.897	

Fonte: Pesquisa Sindical – IBGE, entre 1988 e 1992, e Sistema de Estatística das Negociações Coletivas (SENC) de 1997 em diante. De 1993 a 1996 não há informações oficiais.

Elaboração do Autor.

⁽¹⁹⁾ Essa análise foi elaborada a partir de Medeiros (1994); Ministério do Trabalho (1994); OIT (1997); Oliveira (1994); Reis Velloso (1992); Siqueira Neto (1994) e USP (1992).

⁽²⁰⁾ As informações foram elaboradas a partir de metodologias distintas. Entre 1988 e 1992, foram utilizados dados da Pesquisa Sindical – IBGE: considera-se que um mesmo sindicato pode ter realizado mais de uma negociação. De 1997 em diante, os dados são do Sistema de Estatística das Negociações Coletivas (SENC) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), computados por meio do depósito, do acordo ou da convenção coletiva, nos órgãos regionais do MTE ou na Secretaria de Relações do Trabalho.

Esse crescimento, porém, foi basicamente quantitativo, pois as negociações coletivas ficaram caracterizadas pela maior fragmentação e pela estabilidade na quantidade de cláusulas acordadas, mas com piores alterações em seus conteúdos, expressando, assim, parte das maiores dificuldades para os trabalhadores em defender cláusulas sociais e em generalizar conquistas entre distintas categorias de trabalhadores²¹.

A maior fragmentação das negociações coletivas de trabalho nos anos 90 esteve relacionada: I) ao aprofundamento da segmentação no mercado de trabalho urbano, responsável pelas demandas diferenciadas entre os empregados nas empresas grandes e pequenas e entre os trabalhadores terceirizados; II) ao crescimento do número de sindicatos (laborais e proliferação de interesses heterogêneos; e III) à postura patronal ofensiva, que provocou um movimento de descentralização das negociações coletivas e impediu a formalização de apenas uma convenção coletiva de trabalho, dificultando, assim, a constituição de parâmetros mínimos que pudessem ser generalizados para distintas empresas ou categorias econômicas.

A fragmentação das negociações coletivas deve ser atribuída também ao sistema nacional de relações de trabalho, que limita a participação das confederações e federações e dificulta a presença das centrais sindicais na condução dos conflitos entre capital e trabalho no país. Basicamente, porque são os sindicatos que têm as prerrogativas institucionais para representar interesses coletivos nos acordos e convenções de trabalho.

É devido, em grande parte, às razões acima que no Brasil, apesar da constituição do padrão de industrialização da Segunda Revolução

Industrial e da difusão das negociações coletivas nas décadas de 1980 e 1990, a solução jurisdicional dos conflitos coletivos de trabalho (sentença normativa da Justiça do Trabalho) tornou-se tão importante quanto à solução convencional (convenção coletiva de trabalho) para a maioria das categorias econômicas. Constituiu-se, de modo, outra particularidade importante que diferencia as relações de trabalho no Brasil diante dos países avançados.

No período recente, esta particularidade pode ser visualizada pelo crescimento, quase contínuo, do número de processos (individuais e coletivos) recebidos pela Justiça do Trabalho na década de 1990 (ver Tabela 2), e constituiu-se numa outra disfunção do sistema de relações de trabalho no Brasil, devido às dificuldades dessa instituição em exercer suas competências legais de forma ágil e eficiente. Em parte, essas dificuldades podem ser atribuídas ao fato de que a Justiça do Trabalho não conta atualmente com uma infra-estrutura adequada, especialmente por causa da falta de equipamentos modernos e de pessoal de apoio qualificado²².

Esta disfunção não implica sugerir a extinção da Justiça do Trabalho para solucionar o problema, como defendem os neoliberais e autoridades públicas²³. Primeiro, porque esta instituição significou um avanço para o direito no século XX, na medida em que representa um órgão específico do Poder Judiciário que compensa as dificuldades para abordar questões complexas do Direito Coletivo, cujos métodos de julgamentos, citados no item 2, diferenciam-se do Direito Privado.

Segundo, porque a Justiça do Trabalho tornou-se um importante mecanismo de combate à exclusão social no Brasil, diante da estagnação econômica persistente entre os anos 80 e 90²⁴,

⁽²¹⁾ Cf. Cappa (2002: p. 5-18).

⁽²²⁾ Essa análise foi elaborada a partir de Dedecca (1997); Keller (1995); Ministério do Trabalho (1994); Nascimento (1994); OIT (1997); Reis Velloso (1992); Siqueira Neto (1994); Oliveira (1997); USP (1992).

⁽²³⁾ Em artigo publicado no *Jornal Gazeta Mercantil* (19-8-1999, p.2) critiquei a extinção da Justiça do Trabalho, sugerida pelo senador Antonio Carlos Magalhães, na época presidente do Congresso Nacional.

⁽²⁴⁾ Para detalhes sobre a política econômica dos anos 80, ver Cappa (1999:p.19-44).

desemprego elevado, precariedade no mercado de trabalho e descumprimento da legislação trabalhista. Todos estes fatores restringiram o poder de barganha dos trabalhadores e favoreceram os empresários, que adotaram posição ofensiva nas negociações coletivas dos anos 90.

Tabela 2. Processos instaurados no Brasil (Inclui TST, TRT's e Varas do Trabalho).

Ano	Processos Recebidos	Cresto. %
1990	1.399.332	100
1991	1.730.090	123,63
1992	1.799.992	128,63
1993	1.882.388	134,52
1994	2.048.944	146,42
1995	2.283.432	163,18
1996	2.396.040	171,23
1997	2.441.272	174,46
1998	2.475.630	176,92
1999	2.198.393	157,1
2000*	1.533.743	109,6

Fonte: TST.

*Dados preliminares. Elaboração do Autor.

Diante de situações fortemente desequilibradas nas negociações coletivas de trabalho, a Justiça do Trabalho deve cumprir a função de garantir a existência de direitos trabalhistas e sociais mínimos, além de assegurar o cumprimento da Constituição Federal, dos acordos coletivos e das convenções de trabalho, para impedir a ampliação da exclusão social no Brasil por meio do mercado de trabalho formal.

4. CONCLUSÃO

Neste artigo resgataram-se as obras originais de Oliveira Viana para analisar as características principais dos institutos que regulam o relacionamento entre empresários e

trabalhadores, a partir de uma análise integrada e historicamente articulada com a industrialização do país depois da década de 30.

Desse modo, procurou-se recuperar as principais razões pelas quais a presença do Estado foi fundamental na organização do sistema de relações de trabalho, configurado na CLT, em 1943, representando uma especificidade que se mantém atual diante da realidade nacional do início do século XXI: um país em construção, heterogêneo e com precária cultura democrática. É neste sentido que se buscou colocar o problema em seu lugar.

Ademais, foi enfatizada a presença do Estado no relacionamento entre empresários e trabalhadores no Brasil depois de 1930 como uma crítica às políticas liberais vigentes no século XIX, na medida em que esteve relacionada aos contextos socioeconômico e político desse período e representou uma tentativa de implementar uma política industrial baseada no padrão de industrialização da Segunda Revolução Industrial.

Por fim, pretendeu-se enfatizar a necessidade de o Estado coordenar o processo de mudanças nas relações entre empresários e trabalhadores, diante das três principais disfunções do sistema atual e da necessidade de assegurar direitos trabalhistas como forma de não ampliar ainda mais a exclusão social no país.

A primeira disfunção refere-se à atuação de empresários e trabalhadores nos anos 90. A partir de distintas condições de barganha, empresários e trabalhadores, introduziram novas determinações no sistema atual, que representam sinais de questionamento e inadequação das regras e dos procedimentos de negociação coletiva, especialmente diante das alterações na estrutura econômica do país geradas com a reorganização patrimonial que alterou a organização e a gestão dos processos de trabalho no contexto da estagnação aprofundada pela política econômica neoliberal.

Diante desse cenário, nas negociações coletivas dos anos 90 os trabalhadores procura-

ram, principalmente, defender empregos e salários, e os grandes empresários, em melhores condições de barganha, conseguiram retirar ou reduzir conquistas trabalhistas do passado ou piorar conteúdos de cláusulas sociais e econômicas dos acordos e convenções de trabalho, por meio da flexibilidade nas negociações.

A segunda disfunção do sistema de relações de trabalho no Brasil refere-se às negociações coletivas que não se tornaram efetivamente um espaço democrático e, tampouco, instrumentos de construção da democracia, especialmente diante da taxa média de crescimento econômico de 7% ao ano e da expansão de grandes empresas públicas e privadas e do trabalho assalariado entre 1947-1980. Nesse sentido, contribuiu para que a heterogeneidade presente nas relações de emprego e trabalho fossem mantidas.

A terceira disfunção é decorrente da anterior porque o pouco espaço para o desenvolvimento da negociação coletiva no país provocou outra particularidade nas relações de trabalho: a solução jurisdicional dos conflitos coletivos de trabalho (sentença normativa da Justiça do Trabalho tornou-se tão importante quanto a solução convencional (convenção coletiva de trabalho) para a maioria das categorias econômicas.

Diante disso, houve, especialmente nos anos 90, um crescimento quase contínuo do número de processos (individuais e coletivos) recebidos pela Justiça do Trabalho, constituindo-se uma outra disfunção do sistema de relações de trabalho no Brasil, devido às dificuldades dessa instituição em exercer suas competências legais de forma ágil e eficiente.

Enfim, foi enfatizado que o sistema atual de relações de trabalho no Brasil precisa de reformulações que devem ser coordenadas pelo Estado e negociadas entre empresários e trabalhadores, com o intuito de aprimorar a negociação coletiva de trabalho, agilizar as decisões da Justiça do Trabalho e contemplar os dilemas das novas relações de trabalho e emprego, diante da modernização da produção e

da gestão da força de trabalho introduzida no contexto de estagnação econômica persistente desde a década de 80 e aprofundada pela política neoliberal nos anos 90.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADEO, Edward J. Negociações coletivas e desempenho do mercado de trabalho. *Texto para discussão*. Rio de Janeiro: PUC, n. 321, ago., 1994.

BALTAR, Paulo E. A. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. *Economia e sociedade*. Campinas, n. 6, jun., 1996.

_____, MATTOSO, Jorge E. L. Transformações estruturais e emprego nos anos 90. *Cadernos do Cesit*, Campinas, n. 21, out., 1996.

CAMARGO, José M., AMADEO, Edward J. *Labour legislation and institutional aspects of Brazilian labour market. Textos para Discussão*. Rio de Janeiro: Puc - RJ, n. 252, dez., 1990.

_____. (org.) *Flexibilização do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

CAPPA, Josmar A política econômica dos anos 80: estagnação com envelhecimento da estrutura produtiva e preservação do emprego no Brasil. *Cadernos da FACECA*. Campinas: PUC-Campinas, vol. 8, n. 2, jul./dez., 1999.

_____. Combate à pobreza sem extinção da Justiça do Trabalho. In: *Jornal Gazeta Mercantil*, (19-8-1999: p.2).

_____. *Passado e presente do sistema de relações de trabalho no Brasil*. São Paulo: LTr Editora, 2000.

_____. A política econômica dos anos 90: estagnação com vulnerabilidade no mercado financeiro internacional. *Impulso – Revista de Ciências Sociais e Humanas*. Piracicaba: Unimep, vol. 13, n. 30, 2002.

_____. Balanço das negociações coletivas de trabalho no Brasil nos anos 90. *Cadernos da FACECA*. Campinas: Puc Campinas, vol. 11, n. 1, jan./jun., 2002.

CARDOSO de MELLO, João M. Conseqüências do neoliberalismo. *Economia e Sociedade*. Campinas: IE – Unicamp, n.1, ago., 1992.

_____. *O capitalismo tardio*. 5ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI) *Modernização das relações de trabalho: o processo de discussão na CNI*. Brasília: CNI, jun., 1998.

COUTINHO, Luciano, FERRAZ, João C. (coord.) *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. 3ª ed., Campinas: Papyrus - Unicamp - IE, 1994.

DEDECCA, Cláudio et alii *As mudanças recentes nas relações de trabalho no Brasil*. Campinas: Unicamp – IE - Cesit – Fecamp – OIT, dez., 1997, (mimeografado).

FURTADO, Celso *Formação econômica do Brasil*. 19ª ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1984.

KEYNES, John M. O fim do laissez-faire. In: SZMRECSÁNYI, T. (org.) *Keynes*. São Paulo: Ática, n. 6, 1978 (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

KELLER, Wilma C. S. Neocorporativismo e relações de trabalho: considerações sobre a experiência brasileira recente. *Texto para Discussão – IESP*, São Paulo, n. 23, mar., 1995.

MATTOSO, Jorge E.L., POCHMANN, Marcio *Brasil: reestruturação ou desestruturação produtiva?* Campinas: Unicamp – IE, 1997, (mimeografado).

MARANHÃO, Ricardo *Sindicatos e democratização*. São Paulo: Brasiliense, 1979.

MEDEIROS, Carlos A. Contrato coletivo e mercado de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos A. B. et alii (org.) *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994.

MINISTÉRIO DO TRABALHO *Fórum nacional sobre contrato coletivo e relações de trabalho no Brasil*. Brasília: Ministério do Trabalho, 1994.

MORAES FILHO, Evaristo *O problema do sindicato único no Brasil: seus fundamentos sociológicos*. 2ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.

NASCIMENTO, Amauri M. Limites constitucionais da liberdade sindical no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos A. B. et alii (org.) *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) *El trabajo en el mundo 1997-1998: relaciones laborales, democracia y cohesión social*. Ginebra: OIT, 1997.

OLIVEIRA, Carlos A. B. *O processo de industrialização do capitalismo originário ao atrasado*. Campinas: Unicamp – IE, 1985, (Tese, Doutorado em Economia).

_____. Contrato coletivo e relações de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos A. B. et alii (org.) *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco J. *Problemas de direito corporativo*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1938.

_____. Problemas de direito sindical. In: LACERDA, Dorval; MORAES FILHO, Evaristo (org.) *Coleção de Direito do Trabalho*. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1943.

_____. *Direito do trabalho e democracia social (o problema da incorporação do trabalhador no estado)*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1951.

_____. *Instituições políticas brasileiras*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora da USP; Rio de Janeiro: Niterói - Editora da UFF, 1987.

_____. *História social da economia capitalista no Brasil*. São Paulo: Itatiaia, vol. 2, 1988.

- PASTORE, José; ZYLBERSTAJAN, Hélio A *Administração do conflito trabalhista no Brasil*. São Paulo: IPE-USP, 1987.
- _____. *Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva*. São Paulo: Ltr, 1994.
- _____. *O desemprego tem cura?* São Paulo: Editora Makron, 1998.
- REISVELLOSO, João P., RODRIGUES, Leônicio M. (coord.) *O futuro do sindicalismo: CUT, Força Sindical, CGT*. São Paulo: Nobel, 1992.
- RODRIGUES, Albertino J. *Sindicato e desenvolvimento no Brasil*. 2ª ed., São Paulo: Edições Símbolo, 1979.
- SANCTIES, Antonio *Encíclicas e documentos sociais: da rerum novarum à octogésima ad veniens*. São Paulo: LTr Editora, 1972.
- SANTOS, Aloysio Texto original da CLT. In: SANTOS, Aloysio (org.) *A consolidação das leis do trabalho - histórica*. Rio de Janeiro: Senai - Sesi, 1993, (Série Cinquentenário da CLT).
- SIMÃO, Azis *Sindicato e estado*. São Paulo: Editora Ática. Série *Ensaíos*, n. 78, 1981.
- SIQUEIRA NETO, Francisco *Contrato coletivo de trabalho*. In: OLIVEIRA, Carlos A. B. et alii (org.) *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo: Scritta, 1994.
- _____, OLIVEIRA, Marco A. *Mudanças institucionais e relações de trabalho no Brasil*. In: OLIVEIRA, Carlos A. B.; MATTOSO, Jorge E. L. (org.) *Relações de trabalho: atualidades e perspectivas*. Campinas: Unicamp - IE - Fecamp - Rhodia, 1997, (mimeografado).
- SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas; TEIXEIRA, Lima *Instituições de direito do trabalho*. 16ª ed. São Paulo: LTr, vol. 1, 1996.
- UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP) - INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS (IEA) *Fórum capital e trabalho*. São Paulo: USP - IEA, 1992, (mimeografado).
- WERNECKVIANNA, Luis *Liberalismo e sindicato no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1977.
- ZYLBERSTAJAN, Hélio *Contrato coletivo e aprimoramento das relações de trabalho: para onde vamos? Estudos econômicos*. São Paulo: USP - IPE - FEA, vol. 22, número especial, 1992.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE TRABALHOS NA REVISTA CADERNOS DA FACECA

1. TEXTOS A SEREM PUBLICADOS

A revista Cadernos da FACECA tem como propósito publicar trabalhos técnicos e científicos nas áreas de Economia, Administração e Ciências Contábeis. Os textos poderão ser dos seguintes tipos:

a) Artigos

Reflexões teóricas, revisões, relatos de pesquisas, estudos de casos, traduções autorizadas pelos autores, limitados a 20 páginas.

b) Ensaio

Textos breves contendo ponto de vista sobre assuntos relevantes limitados a 3 páginas.

c) Resenhas

Apresentação e análise de livros publicados na área, limitados a 3 páginas.

2. CONDIÇÕES PARA APRESENTAÇÃO DOS TRABALHOS

Poderão ser submetidos para publicação textos inéditos, que se enquadrem nas normas para publicação de cada uma das seções do periódico. Os artigos deverão conter resumo e título em português e inglês, assim como termos de indexação nesses dois idiomas.

- Não devem ter sido apresentados na íntegra, em nenhum outro veículo de informação nacional (exceto em Anais de Congresso);
- Podem ser de autoria individual ou conjunta, devendo o(s) autor(es) indicar qualificação profissional e título acadêmico, no rodapé da 1ª página;
- Devem incluir: Resumo (em português) e Abstract (em inglês) de **exatamente 10 linhas** cada um (ABNT NBR 6028); Palavras-chave (ABNT NBR 6022); legenda bibliográfica de acordo com ABNT NBR 6026;
- As notas de rodapé e citações no texto deverão seguir as normas da ABNT;
- Devem ser formatados em página tamanho A4, com espaço entre linhas 1,5; letra arial 12; margem esquerda 3,0; margem direita 2,5; superior 3,0; inferior 3,0.

3. PROCEDIMENTOS DE APRESENTAÇÃO, ANÁLISE, PUBLICAÇÃO E DEVOLUÇÃO DOS TRABALHOS

- Os trabalhos deverão ser apresentados na forma de arquivo em formato Word for Windows e poderão ser entregues pessoalmente no CEA, enviados por correio convencional ou eletrônico.

O endereço eletrônico para remessa de trabalhos é revista.cea@puc-campinas.edu.br. Se entregue pessoalmente ou pelo correio convencional, enviar para CEA/PUC-CAMPINAS a/c do Conselho Editorial, incluindo uma via impressa, além do arquivo em disquete ou CD.

- Para publicação, os trabalhos deverão ter a aprovação de pelo menos dois (2) Revisores, os quais emitirão parecer às cegas, isto é, sem conhecimento dos autores nem das respectivas instituições, exceto quando essa informação faça parte do conteúdo. Os autores serão informados dos comentários a seus trabalhos mas a identificação dos revisores será confidencial. No caso de julgamento contraditório, o trabalho será encaminhado a um terceiro revisor para desempate.
- Os critérios de avaliação dos trabalhos compreenderão: fundamentação teórica e conceitual; relevância, pertinência e atualidade do assunto; consistência metodológica; formulação em linguagem correta, clara e concisa.
- Os trabalhos recebidos poderão ser aceitos sem restrições, com alterações ou rejeitados. No caso de aceitação com alterações o autor encarregar-se-á das reformulações, que deverão ser verificadas por um revisor. Os trabalhos recusados serão devolvidos. Pequenas alterações formais visando à formatação homogênea dos textos, sem mudança de conteúdo, poderão ser feitas, a critério dos Editores, na revisão final.
- Os Revisores deverão incluir em seus pareceres as sugestões cabíveis visando à melhoria de conteúdo e de forma. Os pareceres serão encaminhados aos autores pelo Editor Responsável, preservando o anonimato dos revisores.
- O autor receberá correspondência informando da seleção ou não do trabalho pelo Conselho Editorial.
- Antes da publicação, o autor deverá encaminhar declaração de aceitação das normas da Revista, da qual fará constar não ter apresentado o trabalho, na íntegra, em nenhum outro veículo de informação nacional, bem como a autorização ou declaração de direitos cedidos por terceiros, caso reproduza figuras, tabelas ou textos com mais de 200 vocábulos.
- Para cada trabalho publicado, os autores terão direito a receber um total de cinco (5) exemplares da Revista.

RULES FOR PUBLISHING PAPERS IN THE MAGAZINE “CADERNOS DA FACECA”

1. TEXTS TO BE PUBLISHED

The magazine “Cadernos da FACECA” has as its objective to publish technical and scientific papers on Economics, Business Administration and Accounting. The following kinds of texts can be published:

a) Articles

Theoretical analysis, reviews, research reports, case studies and translations authorized by the authors – up to 20 pages.

b) Essays

Short texts expressing points of view on expressive subjects within the fields mentioned – up to 3 pages.

c) Summaries

Presentation and analysis of books in the fields mentioned – up to 3 pages.

2. CONDITIONS FOR SUBMITTING PAPERS

Unpublished texts can be submitted, as long as they fit into one of the sections of the magazine. The articles must have an abstract and a title in both Portuguese and English, once they will be indexed in these two languages.

- They must not have been totally presented in any other national information vehicle (except Congress Annals);
- They can be written by only one or several authors and their authors must mention their professional qualifications and academic titles at the bottom margin on the first page;
- Papers must include: one abstract in English and another in Portuguese, with exactly 10 lines each (ABNT NBR 6028); Key-words (ABNT NBR 6022); bibliography according to ABNT NBR 6026;
- The notes on the margins and quotations must follow ABNT specifications;
- Papers must be formatted in A4 size, 1.5 between lines; font Arial 12; left margin 3 cm; right margin 2.5 cm; top margin 3.0 cm; bottom margin 3.0 cm.

3. PROCEDURES FOR SUBMITTING, ANALYZING, PUBLISHING AND RETURNING PAPERS

- Papers must be submitted in a Word for Windows file and can be sent by e-mail (revista.cea@puc-campinas.edu.br), by regular mail or delivered in person at CEA/PUC-CAMPINAS a/c do

Conselho Editorial, including a hardcopy besides the file in a CD or floppy disk in the last two options.

- Before being published, the papers must have been approved by at least two (2) revisors, who will make comments anonymously, except when this piece of information is part of the contents. The authors will be informed about the comments on their papers but the identification of the revisors will be kept confidential. In case of controversial judgements, the paper will be forwarded to a third revisor.
- The evaluation criteria for the papers will include: theoretical support; relevance, pertinence and importance of the subject; methodological coherence; clear, concise and correct format.
- The papers submitted can be accepted without restrictions, accepted with alterations or rejected. In case of its being accepted with alterations, the author will be in charge of the necessary reformulations, which must be checked by a revisor. The papers refused will be returned. Small formal modifications aiming at the improvement of the format and homogeneity of the text can be made, without, however, altering the contents of the paper.
- The revisors must include in their reports the viable suggestions aiming at improving the format and contents of the paper. These comments will be forwarded to the authors by the Chief-Editor, keeping the names of the revisors anonymous.
- The author will be notified if selected by the Publishing Council.
- Before having a paper published, the author must send a declaration accepting the regulations of the magazine, mentioning not having published the paper integrally in another national information vehicle, as well as the authorization for publishing pictures, tables and texts with more than 200 words of others.
- For each paper published, the authors are entitled to five (5) samples of the magazine.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS

GRÃO-CHANCELER

Dom Bruno Gamberini

MAGNÍFICO REITOR

Prof. Pe. José Benedito de Almeida David

VICE-REITOR

Prof. Pe. Wilson Denadai

PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO

Prof. Marco Antonio Carnio

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

Profa. Dra. Vera Sílvia Marão Beraquet

PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO E ASSUNTOS COMUNITÁRIOS

Profa. Dra. Carmen Cecília de Campos Lavras

PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO

Prof. Antonio Sérgio Cella

CENTRO DE ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO

DIRETOR

Prof. Maurício de Oliveira

DIRETOR ADJUNTO

Prof. José Homero Adabo

DIRETOR DA FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Prof. Dr. Cândido Ferreira da Silva Filho

DIRETOR DA FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO

Prof. Paulo Antonio da Graça Lima Zuccolotto

DIRETORES ASSOCIADOS

Prof. José Antonio Bernal Fernandez Olmos

Prof. Dr. Ralph Santos da Silva

DIRETOR DA FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Prof. Dr. Gideon Carvalho de Benedicto

COORDENADOR DE MONOGRAFIA

Prof. Dr. Josmar Gilberto Cappa

COORDENADOR DE ESTÁGIO SUPERVISIONADO

Prof. Gentil Canton

COORDENADOR DO NÚCLEO DE PESQUISA E EXTENSÃO

Prof. Dr. José Eduardo Rodrigues de Sousa

3 Editorial

ARTIGOS/ARTICLES

- 5 Análise da viabilidade de implantação de uma Gestão baseada nas Competências:
Um estudo sobre este novo modelo de gerenciamento de pessoas
*Feasibility study of the implantation of a Competency-based Management:
A study about this new model of People Management*
Jovana Rufino Barbais e MSc. Roberto Pereira da Silva
- 13 Depreciação: uma Análise da Aplicação do Método da Capacidade Instalada – Estudo
de Caso
Depreciation: analisys of the application of the installed capacity method – a case study
Prof. Dr. Antonio Marcos Favarin, Prof. MSc. Marcos Francisco Rodrigues de Souza e
Prof. MSc. Fabio da Silva e Almeida
- 23 Política de Fomento à inovação tecnológica no Brasil e avaliação
Politics motivating technological innovation in Brazil and evaluation
Prof. Dr. José Henrique Souza
- 35 Tecnologia e Capitalismo na Teoria de Karl Marx
Technology and capitalism in Karl Marx theory
Antonio Carlos de Azevedo Lobão
- 43 Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Social Políticas Públicas Municipais:
Reflexões sobre um padrão de Políticas Sociais Ativas
*Economical Development and Socal Development The Public Politic of a city:
Reflections on a Standard of Active Social Politics*
Prof. Dr. Lineu Carlos Maffezoli
- 51 Os Aspectos Financeiros da Municipalização do Ensino
Financial aspects of public education under the city's administration
Reinaldo Aparecido Tenório
- 65 A carcinicultura na região Nordeste: uma promissora alternativa de diversificação econômica
*Shrimp breeding in the Northeastern region of Brazil: a promising alternative of
economical diversification*
Waldeck Lisboa Filho e Reginaldo José Carlini Junior
- 79 O Estado e a reforma das relações de trabalho no Brasil pós-1930
The State and the re-structuring of work relations after 1930
Prof. Josmar Cappa
- 97 Normas para publicação de trabalhos na Revista Cadernos da Faceca