

PERIODICIDADE | SEMESTRAL

WWW.IMESC.MA.GOV.BR

 **JAN. JUN**

ISSN 2595-217X

# MUNDO Econômico

IMESC

[www.corecon-ma.gov.br](http://www.corecon-ma.gov.br)

1º SEMESTRE - 2018

JAN./JUN.

VOL. 02

Nº 01



IMESC

É com imenso orgulho que continuamos na nossa missão de promover a produção e a evolução da massa acadêmica dos cursos de Economia do Estado, nossos futuros profissionais. Seguindo a parceria com o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), esta é a segunda edição Revista Mundo Econômico projetada pelo CORECON-MA Acadêmico.

Nesta edição é discutido como a pesquisa-ação serve como metodologia adequada para o desenvolvimento organizacional de empreendimentos baseados na economia solidária. Já em um artigo que trata do Ceará aborda-se os impactos econômicos e sociais da ZPE Pecém nesse Estado também nordestino. Ainda nesta edição, é discutido os resultados alcançados de certas leis que buscaram tornar simples o registro de empresas no Estado do Maranhão, mostrando que houve aumento significativo no número de empresas registradas e, portanto, relativo sucesso nos objetivos de inclusão produtiva.

Em seguida, é realizada uma discussão teórica a respeito do papel do Estado na economia sob a ótica da prática de políticas industriais para o desenvolvimento, dando enfoque à moderna teoria de política industrial. Por fim, é realizado um proveitoso estudo a respeito O do mercado e da produtividade do trabalho do Maranhão, em comparação com o Brasil, no período entre 2002 e 2015, dando enfoque aos conceitos de produtividade, emprego e estrutura produtiva.

Os temas tratados nesta edição corroboram o objetivo da Revista: abrir espaço para revelar a capacidade intelectual dos acadêmicos e profissionais maranhenses e promover produções textuais com elevado teor crítico e científico.

### Desejo a todos uma ótima leitura!

Erivam de Jesus Rabelo Pinto Junior

#### Conselho Regional de Economia do Maranhão Conselho Efetivo

##### Presidente:

Frednan Bezerra dos Santos

##### Vice Presidente:

Heric Santos Hossoe

##### Efetivos

Jacson Pessoa da Silva

Leonardo Leocádio Coelho de Souza

Heloizo Jerônimo Leite

Raphaella Sereno Silva

Clodomir Cunha Ladeira

José Lúcio Alves Silveira

Luiz Augusto Lopes Espíndola

Luiz Fernandes Lopes

#### Conselho Suplente

Ana Cecília Vasconcelos Loayza

Daniilo José Menezes Pereira

Duany Drayton Reis Moraes

Eden do Carmo Soares Júnior

Carlos Eduardo N. Campos

Jessé Sales Rêgo

Fernando Reis Babilonia

João Carlos de Souza Marques

José Tavares Bezerra Junior

Raquel Susana Lobato Muniz

#### Conselho Acadêmico

##### Presidente:

Beatriz Lima Machado

##### Vice- Presidente:

Jainne S. Coutinho

Gianna B. C. R. de Lima

Jonas Passinho Silva Júnior

Isabela Cristina de S. Machado

Francisco P. M. Junior.

#### Conselho Editorial

Dr. Antônio Cesar Ortega - UFU

Dr. Cesar Augustus Labre Lemos de Freitas

- UFMA

Dr. Farid Eid - IFPA

Dr. Felipe Macedo de Holanda - UFMA/

IMESC

Dra. Flávia Rebelo Mochel - UFMA

Dr. Glauber Lopes Xavier - UEG

Dr. Heric Santos Hossoé - UFMA

Dr. Murilo José de Souza Pires - IPEA

#### Curadores

Luiz Jorge Bezerra da Silva Dias

Erivam de Jesus R. P. Junior

João Carlos Souza Marques

Marlana Rodrigues Portilho

#### Coordenação e Editoração

João Carlos Souza Marques

Rodrigo Leite Cruz

Erivam de Jesus R. P. Junior

#### Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos

##### Presidência

Felipe Macedo de Holanda

##### Diretor de Estudos e Pesquisas

Dionatan Carvalho

##### Diretoria de Comunicação

Lígia do Nascimento Teixeira

##### Designer

Yvens Goulart

##### Revisão

Camila Carneiro

Gustavo Sampaio

Dyana Pereira

É com muita alegria que escrevo esta carta aos leitores da nossa revista 'Mundo Econômico'. Iniciativa permeada por vitalidade e protagonismo dos estudantes de economia da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) que compõem o Conselho Regional Acadêmico de Economia do Maranhão (Corecon-MA Acadêmico).

A história do CORECON-MA se iniciou com a ação coletiva de um grupo de economistas que assumiram a missão de criar o conselho, lutaram e conseguiram êxito nessa missão.

No atual momento em que vivenciamos uma crise político-institucional sem precedentes, que abala fortemente a confiança dos mercados e reduziu significativamente o investimento público, é fundamental propor e criar espaços para o debate e apresentação de interpretações sobre a realidade.

Com o objetivo de garantir um espaço qualificado para a publicação de artigos na área das Ciências Econômicas no Maranhão, o CORECON-MA, por meio do CORECON-MA Acadêmico, e em parceria com o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (Imesc) publica mais uma edição da revista 'Mundo Econômico'.

A atual edição aborda os temas do Desenvolvimento Organizacional na Autogestão, Zona de Processamento de Exportação (ZPE), Inclusão Produtiva, Produtividade, Política Industrial e Mercado de Trabalho. Destaco a qualidade e multiplicidade teórica dos artigos, além do alcance da publicação, que traz interessante estudo sobre a Zona de Processamento de Exportação (ZPE) do Pecém no estado do Ceará.

Por fim, exalto mais uma vez a atuação dos estudantes de economia, e registro o orgulho que sinto em fazer parte desse momento tão especial.

**Presidente do CORECON-MA**  
Frednan B. dos Santos





## Artigo 01

**p.5** Desenvolvimento Organizacional na Autogestão: Cultura e Pesquisa-Ação

**Autores:**

Rosalvo Alves Costa Júnior  
Farid Eid  
Adebaro Alves dos Reis

## Artigo 02

**p.15** A Zona de Processamento de Exportação (ZPE) do Pecém: Perspectivas e Desafios para um Território em Desenvolvimento

**Autores:**

Domingos Sávio Batista Moreira  
Airton Saboya Valente Junior

## Artigo 03

**p.27** Inclusão Produtiva no Estado do Maranhão: Uma Análise a partir do Ambiente Regulatório.

**Autores:**

André Fernandes Rocha Serra  
Ricardo Diniz Dias

## Artigo 04

**p.36** Estado, Economia e Política Industrial: Práticas Institucionais para o Brasil

**Autores:**

Douglas Moreira Mangini

## Artigo 05

**p.45** Mercado de Trabalho e Produtividade: A Experiência Maranhense a partir da Década de 2000 Conselho Efetivo

**Autores:**

Rafael Thalysson Costa Silva

## Autores:

<sup>1</sup>Rosalvo Alves Costa Júnior

<sup>2</sup>Farid Eid

<sup>3</sup>Adebaro Alves dos Reis

<sup>1</sup> Administrador e Contador. Mestrando em Desenvolvimento Rural e Gestão de Empreendimentos Agroalimentares. Especialista em Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Pará. rosalvopesquisador@gmail.com

<sup>2</sup> Economista e Administrador. Msc. em Engenharia de Produção pela Universidade Federal da Paraíba e Doutor en Économie et Gestion e DEA - Diplôme d'Études Approfondies en Économie et Gestion, ambos pela Université de Picardie Jules Verne, França. fe9998@gmail.com

<sup>3</sup> Economista. Msc. em Planejamento do Desenvolvimento e Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Tópico Úmido pela Universidade Federal do Pará/Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA. adebaroreis@yahoo.com.br

# Desenvolvimento Organizacional na Autogestão: Cultura e Pesquisa-Ação

o artigo tem por objetivo apresentar elementos capazes de provocar reflexões sobre o processo de desenvolvimento organizacional.

Ao considerar a existência de uma lacuna teórica derivada da forte influência positivista e funcionalista responsável pela consolidação da Administração, o artigo tem por objetivo apresentar elementos capazes de provocar reflexões sobre o processo de desenvolvimento organizacional no âmbito da autogestão. Descarta-se a ideia de aplicabilidade de fórmulas positivistas, desenvolvidas primordialmente para atendimento das necessidades de empreendimentos heterogestionários, apontando-se para proposta de fortalecimento da cultura organizacional via pesquisa-ação, expõe um histórico sobre o processo de expansão da economia solidária, a importância do fortalecimento da cultura organizacional para sustentabilidade e desenvolvimento dos empreendimentos autogestionários; e, apresenta a pesquisa-ação como metodologia adequada a produzir transformações e ressignificações que implicam essencialmente no aprimoramento de abordagens necessárias ao desenvolvimento organizacional dos empreendimentos alicerçados por princípios econômicos solidários.

**Palavras-chave:** Autogestão. Desenvolvimento Organizacional. Pesquisa-ação.

## Desenvolvimento Organizacional na Autogestão: Cultura e Pesquisa-Ação

Atualmente, criar ou adaptar métodos, ferramentas e teorias que consigam impulsionar o desenvolvimento organizacional e a sustentabilidade de empreendimentos econômicos solidários, denominados também de autogestionários, são ações inovadoras e desafiadoras; tendo em vista que as abordagens sobre o desenvolvimento organizacional enfatizadas no âmbito das teorias administrativas são inteiramente voltadas para empresas alicerçadas na heterogestão, onde o objetivo principal centra-se na busca pela maximização e apropriação dos ganhos provenientes da extração de mais-valia absoluta, mais-valia relativa, ou da combinação de ambas.

Diante de tal evidência, surge como desafio avaliar-se a possibilidade de aplicação e eficiência dos preceitos de desenvolvimento organizacional no âmbito dos empreendimentos solidários; visto que, nessa perspectiva organizacional os anseios são contextualizados através de especificidades e princípios contrários ao modo de produção capitalista.

No entanto, é notório que o desenvolvimento organizacional não deve ser limitado a uma abordagem tipicamente econômica como alternativa de sustentabilidade direcionada a empreendimentos solidários. Pelo contrário, o conceito de desenvolvimento organizacional aplicado no domí-

nio da autogestão deve quebrar esse paradigma idealizado pelas empresas heterogestionárias, e buscar abrangência capaz de permear um leque de dimensões que englobam os ambientes social, político, econômico, ambiental, de formação, e outros que fazem parte da realidade vivenciada por essas organizações.

Nesse sentido, considerando especificidades e princípios que caracterizam e regem a gestão de empreendimentos solidários, surge o questionamento sobre como o desenvolvimento da cultura organizacional pode ser direcionado como estratégia de gestão capaz de promover o desenvolvimento organizacional desses empreendimentos.

Com base no debate teórico acerca da problemática apresentada, o objetivo do artigo é despertar a reflexão sobre quais caminhos devem ser percorridos para se alcançar a sustentabilidade destes empreendimentos através da criação e fortalecimento da cultura organizacional.

## O Processo de Expansão da Economia Solidária

Segundo Eid e Pimentel (2001), sobretudo nas duas últimas décadas do século XX, a economia solidária surge no Brasil como uma nova experiência ainda em fase de gestação, onde, através da geração de trabalho e renda, parte de experiências isoladas e tende a construir, dinamizar e motivar um novo cenário de políticas públicas e ações direcionadas para o fortalecimento de uma economia alternativa.

Por conseguinte, estando a economia solidária inserida em um ambiente ideológico onde os teóricos buscam apresentar soluções capazes de estimular sua prática e consolidação, e ao mesmo tempo garantir que a essência de seus princípios não seja absorvida pelo modo de produção capitalista, o desenvolvimento e a sustentabilidade dos empreendimentos solidários passam a ser vistos como um campo de pesquisa ímpar, principalmente por sua lógica desafiadora de se firmar como alternativa de minimizar os impactos negativos deixados pelo capitalismo.

Logo, segundo Eid (2004), o mapeamento do conhecimento de cada indivíduo, sejam eles formais ou adquiridos, e a valorização da cultura do grupo social como forma de desenvolver a coesão e as responsabilidades dos indivíduos são elementos chaves para o desenvolvimento e sucesso de projetos coletivos de iniciativas solidárias ancorados na autogestão. Pois, aspectos como autonomia, democracia, fraternidade, igualdade e solidariedade são valores que fortalecem a economia solidária e se contrapõem à lógica capitalista.

Dessa forma, estando a economia solidária nascendo e operando no domínio de um modo de produção com princípios antagônicos, talvez o maior desafio para o desenvolvimento desse fenômeno social esteja pautado na adoção de estratégias administrativas capazes de garantir o desenvolvimento e aprimoramento de seus princípios balizadores em um ambiente inóspito, e, de certa forma, contraditório.

Com base nesse contexto, partindo do princípio de que o êxito dos empreendimentos solidários é distinto da lógica capitalista, por extrapolar as perspectivas financeiras e abarcar outros objetivos no campo político e social, Reis (2005) se posiciona a favor do alcance de fatores multidimensionais que garantam o desenvolvimento dessa iniciativa, de que a sustentabilidade dos empreendimentos solidários não se restrinja apenas à capacidade financeira de cobrir as despesas operacionais e remunerar a força de trabalho de seus integrantes através da obtenção de receita, mas de alcançar os objetivos políticos e sociais a que se propõe. Dessa forma, a autora sugere a análise da sustentabilidade alicerçada por parâmetros capazes de abranger múltiplos componentes que integram as dimensões econômica, social, política e de gestão.

Partilhando do mesmo posicionamento, Silva et al (2013) acrescentam as dimensões de gestão e formação, além das dimensões econômicas, sociais e políticas, como estratégia de garantir a sustentabilidade dos empreendimentos solidários; ou seja, como forma de mantê-los no mercado de maneira a conservar seus princípios balizadores.

Para Gaiger (2008), ainda há a dimensão empreendedora, sendo ela diretamente relacionada à produção de resultados econômicos e a satisfa-

ções extraeconômicas. Desse modo, o alcance de metas estabelecidas pelos empreendimentos solidários vai além da prática do bem comum, da união das pessoas, do respeito mútuo, das lideranças carismáticas, da participação; estão além dos princípios que regem a economia solidária. Segundo o autor, a necessidade de crescimento social e econômico deve ser priorizada e alicerçada na dimensão empreendedora.

No entanto, Gaiger (2008) admite que o reconhecimento da dimensão empreendedora como alicerce ao desenvolvimento econômico e social encontra grande resistência por parte da economia solidária, talvez pelo entendimento de que tudo o que é aplicado e utilizado no âmbito do modo de produção capitalista seja por ele apropriado.

Segundo o autor, termos como empresa, eficiência e empreendedorismo, assim como os demais conceitos originados no âmbito capitalista, por estarem ideologicamente contaminados, sejam ignorados ou rejeitados no ambiente intelectual formado em torno da economia solidária. E talvez esse seja o grande desafio a ser superado por qualquer experiência que venha a se apresentar como alternativa ao atual modo de produção.

Gaiger (2008) admite não restar dúvida de que a grande fragilidade dos empreendimentos alicerçados pelos princípios da economia solidária centra-se na dimensão econômica, onde os principais entraves se convergem no desconhecimento dos mercados, na ausência de agregação de valores no ato das ofertas de produtos e serviços, na pouca experiência com relação aos negócios, pela ausência de preliminar estudo de viabilidade, pela forte dependência de apoio institucional, dentre outros limites.

Contudo, nota-se que o estudo do desenvolvimento e da sustentabilidade de empreendimentos econômicos solidários é complexo. E ao considerarmos o posicionamento de Gaiger, não se pode esquecer que essas organizações, apesar de serem regidas pela autogestão, encontram-se inseridas no modo de produção capitalista, elemento que coloca a dimensão econômica como a de maior complexidade a ser trabalhada, pois, mesmo sendo a dimensão social a principal balizadora de seus propósitos, é a dimensão econômica que apresenta maior antagonismo aos princípios da autogestão, mesmo que estes se desenvolvam às margens do modo de produção capitalista.



## Importância da Cultura e do Desenvolvimento Organizacional

Sobre teorias e técnicas desenvolvidas no âmbito dos empreendimentos caracterizados pela heterogestão, destacam-se o desenvolvimento organizacional e a cultura organizacional como estratégias de aperfeiçoamento gerenciais adaptáveis aos empreendimentos econômicos solidários. Aprimorar a gestão na ausência de teorias específicas ao desenvolvimento da economia solidária e, ao mesmo tempo, garantir que o uso e a readequação de ferramentas ou de teorias administrativas voltadas a empresas heterogestionárias não atropelando os princípios balizadores da autogestão, podem ser considerados grandes desafios a serem superados pela Administração enquanto área do conhecimento das Ciências Sociais Aplicadas.

É notório que as organizações, sejam elas: formais ou informais, estruturadas pela heterogestão ou pela própria autogestão, são fortemente influenciadas a buscarem o desenvolvimento, tanto por características e fatores endógenos quanto por exógenos.

Segundo Morgan (2002), tal tendência origina-se dos seus próprios conceitos, que partem do princípio de que as organizações são instrumentos criados para alcançar outros fins, sendo fundamental e estreitamente ligada por meio de ferramentas e instrumentos gerenciais, a ideais vinculados ao alcance de metas, propósitos, objetivos e tarefas.

Segundo Chiavenato (2011), o desenvolvimento organizacional está diretamente ligado à capacidade adaptativa da organização, mediante mudanças ambientais, sendo a organização levada a estruturar e dinamizar suas atividades em prol das circunstâncias que caracterizam o meio em que operam, onde seu principal objetivo entoa a mudança da cultura e a melhoria do clima organizacional.

No entanto, Pinheiro (2013) adverte quanto ao risco de apropriação integral das teorias e técnicas administrativas ao campo da autogestão, podendo tal prática caracterizar a repetição dos mesmos modos de dominação burocráticos, amplamente desenvolvidos e difundidos no contexto organizacional hegemônico.

Segundo o autor, o desenvolvimento da área de conhecimento administrativo voltado à gestão de empreendimentos hegemônicos, também denominados de heterogestionários, é um processo impregnado de ideologias e visões burocráticas, que se fundamentam nos princípios capitalistas, ou seja, na dominação, no controle e na alienação. Desse modo, a apropriação desse conhecimento deve ser cautelosa, e apenas norteadora, como referencial para a formulação de estratégias de desenvolvimento direcionadas à economia solidária.

Em resumo, conclui-se que o Desenvolvimento Organizacional, no âmbito da heterogestão é visto como uma teoria ou um movimento que se baseia na premissa de que a dose da motivação empregada aos funcionários por meio dos administradores consegue criar uma cultura e um ambiente organizacional em sintonia favorável à obtenção de seus objetivos. De tal modo, esse movimento, sempre direcionado de cima para baixo, tem o ob-

jetivo principal de envolver todos os integrantes da organização na direção do objetivo essencial, que é o aumento do lucro empresarial.

O desenvolvimento organizacional, quando almejado por empreendimentos solidários, deve ser repensado. Segundo Scopinho e Martins (2003), o desenvolvimento organizacional idealizado como processo de mudança, alicerçado por transformações de expectativas de suas crenças e valores, deve ganhar nova ressignificação dos campos teóricos, metodológicos e práticos. Necessidade essa originada pela própria inversão de valores que alicerçam a autogestão.

Nota-se que o desenvolvimento organizacional, primordialmente pensado como estratégia para formação de um perfil de trabalhador adequado ao desenvolvimento produtivo e conseqüente acumulação do capital, deve ser descartado no âmbito da autogestão. Segundo teóricos da economia solidária, o processo de desenvolvimento organizacional deve passar por uma reconfiguração; ou seja, deve ser visto como uma alternativa de se alcançar os anseios do coletivo dos trabalhadores associados, estando ao lado dos objetivos econômicos outras questões relacionadas a valores humanos e éticos da vida cotidiana, como: a solidariedade, o companheirismo, a preservação, a disciplina, a educação e tantos outros.

Nessa perspectiva, é válido ressaltar que o fortalecimento da cultura organizacional coloca-se como necessária estratégia para o desenvolvimento organizacional no âmbito da autogestão. Pois, no campo de atuação da economia solidária, é de suma importância a identificação de quais valores, crenças e perspectivas alicerçam tais empreendimentos, com a perspicácia de que estaremos tratando de empreendimentos com

visões, missões, valores e estruturas organizacionais distintas das encontradas no ambiente das empresas heterogestionárias. Deste modo, uma das principais especificidades a serem observadas é a de que as mesmas pessoas que estarão na direção, estarão também trabalhando nas áreas de produção.

Já no âmbito da heterogestão, de acordo com Certo et. al. (2010), a cultura organizacional pode ser conceituada como um conjunto de crenças e valores que, quando compartilhados, contribuem para a formulação de estratégias capazes de influenciar o comportamento das pessoas de modo a motivá-las, ou não, para se alcançar ou ultrapassar os objetivos determinados pela organização. Portanto, nesse processo de desenvolvimento da cultura organizacional, o presidente, os líderes, e os administradores de departamentos são considerados os agentes-chave para a consolidação do funcionamento presente nessas organizações.

Na mesma perspectiva, segundo Lacombe e Heilborn (2008), a cultura deve ser apropriada da mesma forma que os insumos, os equipamentos, a tecnologia e outras formas de recursos capazes de contribuir para o alcance dos objetivos institucionais. Assim, a administração desse recurso, ou até mesmo a sua mudança, deve ser conduzida pelos executivos como estratégia de controlar e dirigir o desempenho organizacional.

De acordo com o autor, além de manipulada, a cultura organizacional pode ser ensinada por ações administrativas, por direcionamento seletivo na contratação de funcionários, por treinamentos, pela divulgação dos valores, princípios e desempenho, pelo reconhecimento do mérito profissional e outras demais formas de alienação. A cultura pode ser formalizada ou simplesmente

surgir na informalidade; ou seja, pode ser oficializada ou simplesmente ser observada no comportamento das pessoas como atitude, modo de trabalho, modo de se relacionar, entre outros.

Portanto, em contradição ao positivismo exposto pelos autores citados acima, é válido ressaltar que a utilização da cultura organizacional como instrumento propulsor do desenvolvimento organizacional de empreendimentos solidários deva ser avaliada sob uma ótica específica, alicerçada aos princípios balizadores da autogestão, já que é notório que, assim como as demais teorias e ferramentas gerenciais, a cultura organizacional desenvolvida nas empresas alicerçadas na heterogestão é vista como um forte recurso utilizado para o alcance dos objetivos institucionais, ou seja, para acúmulo de capital.

## Metodologia da Pesquisa-Ação para o Desenvolvimento Organizacional

Na busca incessante de desenvolver ferramentas capazes de proporcionar sustentabilidade a empreendimentos solidários, sem o subsídio apropriado de teorias ou ferramentas administrativas específicas, surge a pesquisa-ação como proposta metodológica de atuação técnico-organizativa capaz de promover o desenvolvimento organizacional através do fortalecimento da cultura organizacional.

Até mesmo um dos autores nacionais mais reconhecidos na área de Administração voltada a empresas essencialmente capitalistas admite a pesquisa-ação como poderosa aliada ao desenvolvimento organizacional. Segundo Chiavenato (2011), o desenvolvimento organizacional é uma mudança planejada com ênfase na transformação da cultura organizacional; onde a metodologia da pesquisa-ação é uma ferramenta utilizada para o diagnóstico preliminar do problema, obtenção de dados para apoio ou rejeição do diagnóstico, retroação e exploração de dados aos participantes da organização e consequente planejamento e execução da ação apropriada pelos seus membros, sendo seus objetivos principais direcionados à melhoria da percepção comum sobre o ambiente externo, e à promoção da integração e interação das pessoas para o desenvolvimento de um espírito de equipe capaz de motivar a criação de um senso de identidade das pessoas em relação à organização.

Contribuindo com esse posicionamento, Pinto (2014) adverte que a pesquisa-ação diferencia-se das demais abordagens de pesquisas participativas através de um conjunto de pressupostos que não permitem a sua neutralidade; e se constituem a partir da formulação de práticas políticas, pedagógicas e científicas, da pesquisa social, e da formulação e crítica de teorias que contribuem para a invenção de novas tecnologias, técnicas e instrumentos relevantes para transformação social.

Segundo Thiollent e Silva (2007), dentro de um processo de influência mútua, a pesquisa-ação caracteriza-se por seu aspecto investigativo pautado nas motivações e descobertas admissíveis pelos próprios grupos interessados, onde a construção e o amadurecimento do conhecimento devem ser fortemente alicerçados nas compre-

ensões das dimensões culturais, posturas sociais, linguagens, e demais percepções e interpretações que influenciam a relação entre pesquisadores e atores.

De acordo com os autores, a imposição de mudanças e do moderno deve ser descartada no âmbito da pesquisa-ação, sob pena de interferir na preservação da identidade cultural e manifestar-se como uma resistência ao moderno. As mudanças e propostas devem ser idealizadas e conscientemente acatadas e praticadas pelos grupos interessados; e não se impondo uma ação transformadora de modo predefinido, sendo o papel do pesquisador, quando consentido pelos atores, limitado a auxiliar, facilitar, estimular e acompanhar as mudanças concebidas pelos grupos interessados.

Portanto, considerando os conceitos, a aplicabilidade, os procedimentos, assim como as vantagens e desvantagens da pesquisa-ação, pode-se concluir que ela apresenta-se como metodologia de pesquisa a ser utilizada como instrumento propulsor do desenvolvimento organizacional no âmbito operacional e administrativo dos empreendimentos solidários.

E por apresentar-se como um tipo de pesquisa participante, baseada na concepção empírica e na realidade social estreitamente associada à resolução de problemas coletivos, na qual a confiança mútua e o envolvimento cooperativo ou participativo do pesquisador com o grupo interessado proporcionam o desenvolvimento e a criação de novos saberes, a pesquisa-ação torna-se uma poderosa ferramenta do desenvolvimento organizacional.

Assim pode-se afirmar que a pesquisa-ação apresenta-se como prática inovadora frente à pesquisa tradicional, justamente por ser capaz de proporcionar o preenchimento de lacunas existentes entre a teoria e a prática. Sua aplicabilidade torna-se essencial na condução e resolução de problemas onde as subjetividades das relações humanas não podem ser traduzidas em números, sendo oriundos da interação social, ou seja, do processo, da ocupação, da cultura e do envolvimento das pessoas.

Como exemplo prático de aplicabilidade da pesquisa-ação, referencia-se a pesquisa intitulada “Produção e comercialização em assentamentos de reforma agrária do MST: pesquisa participativa e pesquisa-ação em Pernambuco e no Rio Grande do Sul”, realizada por Betanho (2008). Pois a mesma traz resultados positivos no processo de adaptação e adoção de ferramentas de marketing para atender as necessidades de uma demanda proveniente de famílias assentadas da reforma agrária, onde o grande desafio firmou-se em promover a melhoria das condições de comercialização sem interferir ou modificar valores enraizados no MST.

Outro estudo recente, intitulado “Do planejamento à execução: uma contribuição para a cooperativa de agricultores familiares de terra alta”, realizado por Costa Jr. (2018), cujo objetivo principal buscou proporcionar a aplicação do Ciclo PDCA como ferramenta de gestão capaz de contribuir para a sustentabilidade e desenvolvimento organizacional de uma cooperativa popular, aponta a pesquisa-ação como um processo metodológico participativo adequado a uma abordagem da Administração, enquanto área do conhecimento direcionada ao desenvolvimento organizacional de empreendimentos econômicos solidários.

Portanto, as pesquisas citadas acima comprovam com demonstrações de casos práticos a inserção da pesquisa-ação no processo de fortalecimento da cultura organizacional voltado a formação e desenvolvimento de competências coletivas e individuais que contribuem para o aprimoramento da gestão e conseqüente desenvolvimento organizacional de empreendimentos solidários.

## Considerações Finais

Conclui-se que há um leque de caminhos a serem percorridos para a compreensão do processo de desenvolvimento organizacional no âmbito da economia solidária; e que a sustentabilidade dos empreendimentos alicerçados aos seus princípios está diretamente ligada a uma variedade de dimensões significativamente importantes para a pesquisa, desenvolvimento e aprimoramento de técnicas gerenciais aplicáveis como tecnologias sociais.

Confirma-se também que a abordagem e o fortalecimento da cultura organizacional focada como uma alternativa de desenvolvimento diretamente ligada ao processo de formação no âmbito da autogestão mostra-se, através da pesquisa-ação, como uma alternativa metodológica propulsora do desenvolvimento organizacional.

No entanto, ressalta-se que a pesquisa-ação, por se mostrar restrita a uma ação e não necessariamente ser considerada representativa, fica vulnerável a críticas, principalmente no âmbito acadêmico, fato que dificulta ou até mesmo inviabiliza a generalização de seus resultados e a restringe ao ambiente na qual foi desenvolvida.

Em contrapartida, dentre as vantagens da aplicabilidade da pesquisa-ação, cita-se a possibilidade de interação entre pesquisadores e grupos interessados, concepção e compartilhamento de conhecimentos científicos e empíricos, imediata solução para problemas sociais que clamam por ações, e desenvolvimento educacional e da formação de senso crítico de todos os atores envolvidos na ação.

Conseqüentemente, estas características suprem suas desvantagens e a torna sublime em ambientes onde a pesquisa qualitativa é essencial para a efetiva resolução de problemas, sendo sua atuação intransponível, quando aplicada em ambientes onde o alcance das teorias generalistas é restrito.

Por fim, a partir da reflexão sobre a abordagem bibliográfica estruturada no presente artigo, sugere-se a elaboração de pesquisas empíricas futuras como complementação ao estudo, oportunizando, assim, a aplicabilidade da abordagem teórica em outros cenários vivenciados por empreendimentos autogestionários, ocasião em que haverá a possibilidade de se verificar a contribuição do fortalecimento da cultura, por meio da pesquisa-ação, como forma de aprimoramento do desenvolvimento organizacional, e uma nova forma de se trabalhar e desenvolver a Administração enquanto área do conhecimento das Ciências Sociais Aplicadas.

## REFERÊNCIAS

BETANHO, Cristiane. **Produção e comercialização em assentamentos de reforma agrária do MST**: pesquisa participativa e pesquisa-ação em Pernambuco e no Rio Grande do Sul. 318 f. Tese (Doutorado), Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, 2008.

CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul; MARCONDES, Reynaldo Cavalheiro; CESAR, Ana Maria Roux Cesar. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. 3º ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 8º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

Costa Jr. Rosalvo Alves. **Do planejamento a execução**: uma contribuição para a cooperativa de agricultores familiares de Terra Alta. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural e Gestão de Empreendimentos Agroalimentares) - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, Castanhal, 2018.

EID, F.; PIMENTEL, A. E. B. Economia Solidária: Desafios do Cooperativismo de Reforma Agrária no Brasil. **Revista Travessia**, v. 14, n. 39, p. 15-20, 2001.

EID, F.. Análise sobre processos de formação de incubadoras universitárias da Uniraballo e metodologias de incubação de empreendimentos de economia solidária. in: PISCANÇO, I.; TIRIBA, L. (Org.). **Trabalho e educação**: arquitetos, abelhas e outros tecelões da economia popular solidária. São Paulo: Ideias & Letras, 2004. p. 167-188

GAIGER, Luiz Inácio Germany. A dimensão empreendedora da economia solidária: notas para um debate necessário. **Otra Economía** - v. II, n. 3, 2º semestre/ 2008. Disponível em: < <http://revistas.unisinos.br/index.php/otraeconomia/issue/view/196>> Acesso em: 02 fev. 2016.

LACOMBE, Francisco José Masset; HEILBORN, Gilberto. **Administração: princípios e tendências**. 2º. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**: edição executiva. Tradução por: Geni G. Goldschmidt. 2 ed. - 4º reimpressão. São Paulo: Atlas, 2002.

PINHEIRO, Daniel Calbino. **Em busca de contribuições para a gestão na economia solidária**: um estudo a partir da literatura e do caso cecosol. 2013. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2013. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9HTJK6>> Acesso em: 20 abr. 2016.

PINTO, João Bosco Guedes. **Metodologia, teoria do conhecimento e pesquisa-ação**. Textos selecionados e apresentados por Laura Susana Duque-Arazola e Michel Jean Marie Thiollent (Orgs.). Belém: UFPA, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, 2014.

REIS, Tatiana A.; **A sustentabilidade em empreendimentos da economia solidária**: pluralidade e interconexão de dimensões. 2005. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. Disponível em: <[http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/dissertacao\\_tatianareis\\_final.pdf](http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/dissertacao_tatianareis_final.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2016.

SCOPINHO, Rosemeire Aparecida; MARTINS, Adalberto Floriano Grecco. **Desenvolvimento organizacional e interpessoal em cooperativas de produção agropecuária**: reflexão sobre o método. *Psicologia & Sociedade*, v. 15, n. 2, p. 124-143, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v15n2/a09v15n2.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

SLIVA, Anderson Roberto Pires; BARBOSA, Maria José de Souza; ALBUQUERQUE, Francivaldo dos Santos. **Sustentabilidade de empreendimentos econômicos solidários**: análise da Cooperativa dos Fruticultores de Abaetetuba. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 5, p. 1189-1211, 2013.

Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122013000500006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122013000500006&script=sci_arttext)> Acesso em: 07 abr. 2016.

THIOLLENT, Michel; SILVA, Generosa de Oliveira. Metodologia de pesquisa-ação na área de gestão de problemas ambientais. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 93-100, jan./jun. 2007. Disponível em: < <http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/receis/article/view/888/1533>>. Acesso em: 10 maio 2016.

## Autores:

<sup>1</sup>Domingos Sávio Batista Moreira

<sup>2</sup>Airton Saboya Valente Junior

1 Instituição: Faculdade Lourenço Filho E-mail: domsavio.ce@gmail.com - e-mail: domsavio.ce@gmail.com

2 Instituição: Banco do Nordeste do Brasil E-mail: airtonjr@bnb.gov.br - e-mail: airtonjr@bnb.gov.br

Telefones para contato: (85) 3275 7651

# A Zona de Processamento de Exportação (ZPE) do Pecém: Perspectivas e Desafios para um Território em Desenvolvimento

O presente estudo objetiva verificar os impactos econômicos e sociais da ZPE Pecém para o estado do Ceará e para o município de São Gonçalo do Amarante.

As Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) têm sido implantadas em diferentes países como parte integrante das políticas industriais. Referidas áreas podem se constituir em ferramentas para alavancar o crescimento econômico e incentivar a atração de investimentos. O presente estudo objetiva verificar os impactos econômicos e sociais da ZPE Pecém para o estado do Ceará e para o município de São Gonçalo do Amarante. Os resultados iniciais indicam que a ZPE tem gerado relevantes impactos na economia local. O incremento da arrecadação tributária municipal, a geração de empregos e o aumento das exportações são descritas e analisadas no presente documento.

**Palavras chave:** Desenvolvimento, Desenvolvimento Territorial, Desenvolvimento Local, Economia Regional, Zona de Processamento de Exportação.

## INTRODUÇÃO

As chamadas Zonas Econômicas Especiais-ZEEs, dentre as quais se enquadram as Zonas de Processamento de Exportação-ZPEs brasileiras, têm sido implantadas em diferentes países como parte integrante de suas respectivas políticas industriais. Referidas áreas podem se constituir em ferramentas úteis para alavancar o crescimento econômico, possibilitar o aumento da competitividade produtiva, além de permitir a atração de investimentos estrangeiros.

Através das ZEEs, os governos buscam desenvolver e diversificar as exportações, bem como ter acesso a novos mercados, enquanto mantêm barreiras de proteção às importações. As ZEEs também permitem uma supervisão mais eficiente das empresas por parte do governo, a provisão de infraestrutura no entorno dessas áreas e uma melhor gestão ambiental (BNB, 2014).

De acordo com a Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação - ABRZPE (2018), as ZPEs são distritos industriais incentivados, onde as empresas neles localizadas operam com suspensão de impostos, procedimentos administrativos simplificados e liberdade cambial, podendo inclusive manter contas no exterior com as divisas obtidas nas exportações, desde que um percentual da produção seja destinado para o mercado externo.

Ainda conforme a ABRZPE (2018), as ZPEs são mecanismos que têm sido utilizados para promover, simultaneamente, objetivos ambiciosos, dentre os quais podem ser citados: atrair investimentos estrangeiros voltados para as exportações; posicionar as empresas nacionais em igualdade

de condições com os concorrentes localizados em outros países, que dispõem de mecanismos semelhantes; criar empregos; aumentar o valor agregado das exportações; fortalecer o balanço de pagamentos; difundir novas tecnologias e práticas mais modernas de gestão, além de corrigir desequilíbrios regionais.

No Brasil, existe uma legislação específica que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das ZPEs, bem como sobre as competências do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação - CNZPE. O Conselho integra a estrutura administrativa do Ministério da Indústria e Comércio Exterior (MDIC). A criação dessas zonas é feita através de Decreto da Presidência da República, mediante proposta dos estados ou municípios.

O CNZPE é o órgão competente para analisar as propostas de ZPEs e suas políticas, bem como aprovar os planos apresentados, além de autorizar a instalação de projetos nas áreas especiais e disciplinar os vários aspectos relativos ao funcionamento do programa.

De acordo com a legislação brasileira, a ZPE é uma área de livre comércio com o exterior destinada à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados internacionalmente, sendo considerada zona primária para efeito de controle aduaneiro. As ZPEs são dotadas de infraestruturas e ficam situadas em locais geograficamente delimitados, resguardados e alfandegados, devendo estar localizadas em áreas estratégicas em relação ao acesso a portos e aeroportos.

É importante ressaltar que na hipótese de constatação de impacto negativo à indústria nacional,



relacionado à venda de produto industrializado em ZPE para o mercado doméstico, o CZPE poderá propor a elevação do percentual de receita bruta decorrente de exportação para o exterior; vedação de venda para o mercado interno de produto industrializado em ZPE, enquanto persistir o impacto negativo à indústria nacional. A decisão final, contudo, ficará a critério do Poder Executivo Federal.

Ainda conforme a legislação vigente, as empresas também deverão exportar no mínimo 80% da sua produção de bens ou serviços para o mercado externo sendo que os produtos industrializados, quando vendidos para o mercado interno, terão o mesmo tratamento das importações e estarão sujeitos ao pagamento de todos os impostos e contribuições normalmente incidentes na operação.

De acordo com o MDIC (2017), atualmente o Brasil conta com 25 ZPEs autorizadas. Deste total, 18 estão em processo de implantação ativo, distribuídas por 17 unidades da federação. Referidas ZPEs se encontram em diferentes estágios de implantação no país.

Ainda segundo o MDIC (2017), merece destaque o processo de instalação de 12 projetos industriais para implantação nas ZPEs do Acre (AC), Ceará (CE) e de Parnaíba (PI), com possibilidade de geração de até 19.714 postos de trabalho.

As ZPEs que se encontram em fase pré-operacional necessitam, em alguns casos, adequar-se à lei vigente, elaborar os planos de alfandegamento para serem apresentados à Secretaria da Receita Federal, além de ser imperativo a construção das instalações físicas e adoção de estratégias para a atração de investidores para produção nessas áreas já alfandegadas.

Apesar dos potenciais benefícios proporcionados pelas ZPEs, existem críticas em relação ao funcionamento e a não comprovação dos objetivos esperados por essas áreas, principalmente no que se refere à modernização tecnológica. Em geral, as ZPEs produzem bens tradicionais, a exemplo de calçados, confecções, brinquedos e produtos de plástico. No caso dos produtos mais sofisticados, essas áreas tendem a funcionar como “empresas maquiladoras”, isto é, estabelecimentos que montam e embalam produtos, a exemplo de eletroeletrônicos, equipamentos de informática e veículos, sendo que as peças e os componentes de alta intensidade tecnológica são em geral importados (BNB, 2014).

Em consequência, os encadeamentos com a economia local podem ser tênues, não ocorrendo transferência de tecnologia para os países receptores dos investimentos, de forma que as ZPEs funcionariam como “economias de enclave”, ou seja, falta de conexão com a economia local. Por sua vez, os empregos gerados tendem a ser predominantemente para mão de obra de baixa qualificação, por vezes com predominância de trabalhadoras jovens, que desempenham operações manuais e repetitivas. Diante da pressão para se reduzir custos e em face da concorrência externa, a legislação trabalhista pode ser “flexibilizada” ou fragilizada, e os padrões ambientais reduzidos.

Porém, faz-se necessário admitir que também existem riscos com a implantação de uma ZPE, pois, com o aumento do desempenho fabril pode ocorrer um crescimento das importações e, em consequência, a economia local ficar dependente delas, causando um desequilíbrio na balança comercial. Outra questão é o orçamento público que pode ser prejudicado pelos incentivos tarifários concedidos às empresas estabelecidas em

uma ZPE. Adicionando aos riscos acima mencionados, há também uma provável geração de empregos com baixa remuneração, além de outros aspectos, como impactos ambientais e a falta de conexão com a economia local, já citada anteriormente.

Tendo em vista as considerações anteriormente referidas, o presente estudo objetiva descrever as características e o modelo de ZPE que está sendo implantado no estado do Ceará, bem como verificar os impactos preliminares da ZPE Pecém para este território. Além dessa introdução, o artigo conta com um capítulo sobre metodologia utilizada, seguido dos principais resultados obtidos com o estudo, como também das considerações finais e bibliografia.

## CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Para a realização deste trabalho, adotou-se uma abordagem dialética, de acordo com o proposto por Lakatos e Marconi (2010), na qual se utiliza o conceito de pesquisa quali-quantitativa que permite melhor tratamento dos dados e maior precisão nas conclusões. Referida abordagem metodológica permite uma combinação de análise crítica, descritiva e explicativa. A técnica empregada para coletar as informações e dados foi uma pesquisa bibliográfica e documental.

Além disso, novas informações foram obtidas através da realização de entrevistas com técnicos e gestores de três órgãos governamentais estaduais: Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (ADECE), Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará (SDE) e a Compa-

nhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Ceará. As entrevistas seguiram um roteiro com perguntas previamente elaboradas de acordo com as características de cada ór-gão.

Em termos de delineamentos, ou seja, os métodos utilizados, o universo da pesquisa foi o estado do Ceará e especificamente o município de São Gonçalo do Amarante, onde está localizado o Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), inclusive a ZPE Pecém que está inserida no referido Complexo. Utilizaram-se dados secundários dos indicadores demográficos, sociais, econômicos, tributários e de comércio exterior, além das informações obtidas nas entrevistas realizadas.

A partir das informações reunidas e analisadas, elaborou-se um documento condensado, com a seguinte formatação:

- 1) Características da ZPE-Pecém.
- 2) Principais impactos sociais e econômicos decorrentes da implantação e operacionalização da ZPE Pecém.
- 3) Considerações finais - destacando as questões abordadas no estudo e indicando possíveis ações que proporcionem a elaboração de políticas públicas visando tornar a ZPE Pecém um empreendimento voltado para a promoção do desenvolvimento sustentável do estado do Ceará.

## CARACTERÍSTICAS DA ZPE PECÉM

De acordo com informações obtidas nas entrevistas realizadas, a ZPE Pecém foi constituída em 2010, tendo a Secretaria da Receita Federal concedido o alfandegamento em 2013. Instalada em uma área de 6,2 mil hectares, localizada no município de São Gonçalo do Amarante, distando 56 quilômetros de Fortaleza, a ZPE Pecém integra o Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP). O CIPP possui infraestrutura e equipamentos, tais como o porto, gasoduto, fonte de energia convencional e possibilidades de utilização de formas alternativas, ferrovia, correia transportadora e malha rodoviária. O Complexo foi planejado para abrigar atividades industriais diversas, a exemplo de agroindústrias, indústrias dos setores de mármore e granitos, metalomecânico, siderúrgico, refinaria e usinas termelétricas.

A ZPE Pecém conta atualmente com quatro empresas instaladas, sendo a principal a Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP), tendo sido a primeira companhia brasileira a operar em regime de ZPE. Orçada em US\$ 8,1 bilhões, dos quais US\$ 5,1 bilhões destinados à implantação da primeira fase. Com uma área total de 989 hectares, a CSP trata-se de uma *joint venture* que tem como acionistas a brasileira Vale (50%), Dongkuk (30%) e Posco (20%), as duas últimas são empresas sul coreanas. O empreendimento gerou 15 mil empregos diretos e 8 mil indiretos na fase inicial ou de construção. Atualmente, são cerca de 4 mil empregos diretos e 10 mil indiretos (ZPE Pecém, 2017).

A Vale Pecém constituiu-se na segunda empresa autorizada a se instalar na ZPE Pecém. A empresa, pertencente ao grupo Vale S/A, é responsável pelo fornecimento de minério de ferro à CSP. Foram investidos US\$ 96,7 milhões na implantação do empreendimento, proporcionando 180 empregos diretos.

A White Martins foi a terceira companhia autorizada a se instalar na ZPE Pecém. Com investimento de R\$ 356,8 milhões, deverá deter a maior planta de fabricação de gases industriais da América Latina. O projeto da empresa contempla uma planta criogênica de separação de gases industriais para emprego na unidade industrial da CSP.

A Phoenix do Brasil foi a quarta empresa a operar na ZPE Pecém. O valor do investimento somou R\$ 198 milhões, com a geração de 500 empregos, entre diretos e indiretos na região. A Phoenix presta serviços siderúrgicos variados, a exemplo do manuseio de escória e a recuperação e dimensionamento de sucata de metal. A empresa fabrica subprodutos, tais como carepa, refratário e residual metálicos para a CSP.

Em que pese a favorável localização geográfica do Ceará, os entrevistados foram unânimes em afirmar que a infraestrutura proporcionada pelo CIPP, bem como o conjunto de benefícios fiscais, financeiros, cambiais e administrativos ofertados pela ZPE Pecém foram fatores determinantes para a instalação do complexo siderúrgico no Estado.

De acordo com a Lei 11.508, de 20 de julho de 2007, com as alterações introduzidas pela Lei no. 11.732, de 30 de junho de 2008, as empresas instaladas nas ZPE Pecém usufruem de incentivos fiscais, cambiais e administrativos concedidos

pelo Governo Federal, conforme especificação a seguir:

- Suspensão de impostos e contribuições (Imposto de Importação, Imposto sobre Produtos Industrializados-IPI, Programa de Integração Social-PIS, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social-COFINS, PIS-Importação e COFINS- Importação e Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante) nas aquisições no mercado interno e nas importações. Na importação de bens de capital, o incentivo se aplica a bens novos e usados, estes últimos quando se tratar de conjunto industrial e que seja elemento constitutivo da integralização do capital social da empresa.

- As empresas podem destinar o correspondente de até 20% do valor da receita bruta resultante da venda de bens e serviços para o mercado interno. Entretanto, sobre estas vendas incidem, integralmente, todos os impostos e contribuições normais sobre a operação e mais os impostos/contribuições suspensos quando da importação ou aquisição de insumos no mercado interno.

- As empresas implantadas em ZPE localizada nas áreas da SUDAM, da SUDENE ou da SUDECO têm direito a diversos incentivos administrados por essas autarquias, sendo o mais importante deles a redução de 75% do Imposto de Renda (IR) pelo prazo de 10 anos.

- As empresas podem manter no exterior as divisas obtidas nas suas exportações.

- Nas suas importações e exportações, as empresas estão dispensadas de licenças ou autorizações de órgãos federais, que não sejam associadas aos controles de ordem sanitária, de interesse da segurança nacional ou de proteção ao meio ambiente.

- Os tratamentos fiscal, cambial e administrativo resumidos acima estão assegurados pelo prazo de até 20 anos, podendo ser prorrogados

por igual período, no caso de investimentos de grande vulto, que exijam longos prazos de amortização.

Além disso, as empresas também têm acesso aos seguintes benefícios disponíveis para qualquer outra empresa, independentemente de estar localizada em ZPE ou não: redução do IR sobre remessas para promoção comercial no exterior; preferência nas compras governamentais de bens e serviços de informática e automação; isenção e manutenção de crédito de IPI e depreciação acelerada para equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos novos; e vários benefícios a exemplo de depreciação integral e redução de IR sobre remessas para registro de marcas, para as empresas que atuarem em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica.

Ainda conforme os entrevistados, algumas dessas regras estão sendo aperfeiçoadas pelo Projeto de Lei 5.957/2013, que está tramitando no Congresso Nacional. As principais mudanças propostas são o aumento de 20% para 40% da parcela produzida na ZPE e que poderá ser vendida no mercado interno; e a inclusão dos serviços nas ZPEs (hoje, o regime está restrito às empresas industriais). Este Projeto de Lei está aguardando ser apreciado pelo Plenário do Congresso Nacional. A expectativa é de que tais aperfeiçoamentos sejam incorporados à legislação básica das ZPEs.

No âmbito estadual, as empresas instaladas na ZPE Pecém podem se beneficiar ainda da isenção do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) nas importações e nas compras no mercado interno. Na esfera dos governos municipais, existe a possibilidade de

isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU) das empresas instaladas em ZPEs.

O próximo capítulo detalha os principais impactos demográficos, sociais e econômicos decorrentes da operacionalização da ZPE Pecém.

## IMPACTOS DA ZPE PECÉM

Apesar de abrigar atualmente somente quatro empresas, todas atuando no setor de siderurgia, com três delas fornecendo insumos e serviços para a CSP, empresa âncora, e mesmo levando-se em conta que o Ceará não produz minério de ferro, o potencial para adensar a cadeia siderúrgica no Estado é significativo. De fato, os fornecedores da CSP envolvem vários segmentos de atividades, possibilitando a geração de um efeito multiplicador de renda na economia do município de São Gonçalo do Amarante bem como no estado do Ceará, conforme descrito no Quadro 1. O adensamento da cadeia produtiva será fundamental para que a ZPE Pecém não venha a se constituir em um “enclave econômico”.

**Quadro 1 - Fornecedores da CSP por setor da economia e tipo de indústria**

Setor	Tipo de Indústria	Produto ou serviço
1º Setor	Empresas da Indústria de Base	Fabricação de Equipamentos, Construção Civil, Engenharia de Projetos, Tecnologia da Informação e Detentores de Tecnologia, Caldeiraria e Montagem.
2º Setor	Empresas de Serviço	Transporte, Seguro, Alimentação, Aluguéis de Equipamentos e Indústrias em geral como Trajes (por exemplo) e outros.
3º Setor	Empresas de Comércio	Material de Construção Pesada, Tubos, Cabos, Chapas, Perfis e outros.
4º Setor	Empresas de Apoio	Educação, Habitação, Saúde, Contabilidade, Jurídico, Profissionais Liberais e Comércio Varejista.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nas informações obtidas nas entrevistas.

Tendo em vista as oportunidades econômicas ofertadas pelo CIPP, São Gonçalo do Amarante tornou-se um polo de atração de trabalhadores. Assim, a população desse município saltou para 48.265 pessoas em 2017 ante 43.890 habitantes em 2010, representando crescimento médio de 9,97% nesse período. Como exemplo comparativo, a população do Ceará incrementou 6,72% nesse mesmo intervalo de tempo, ou seja, de 8.452.381 pessoas para 9.020.460 (IBGE, 2018).

Mesmo considerando o curto período de operação da ZPE Pecém, verifica-se considerável impacto na economia de São Gonçalo do Amarante. O PIB desse município somou R\$ 592 milhões em 2011, sendo há época o 19º maior do Ceará. Em 2015, último dado disponibilizado pelo IBGE, o PIB municipal saltou para R\$ 1,9 bilhão, subindo para o 8º lugar no Estado. Além disso, o PIB per capita triplicou, saltando de R\$ 13 mil em 2011 para R\$ 39 mil em 2015, evoluindo do 7º para o 2º lugar no *ranking* estadual.

Registre-se ainda que, em 2011, São Gonçalo do Amarante contava com 295 estabelecimentos formais, tendo esse número aumentado para 1.072 em 2016. O número de empregos formais, por sua vez, cresceu de 9.458 para 11.094 no mesmo período analisado. Vale lembrar que, em 2016, ocorreram maior número de demissões que admissões de empregados, verificando-se uma redução no estoque de empregos (**Tabela 1**).

**Tabela 1 - Estabelecimentos e empregos formais em São Gonçalo do Amarante - 2011 a 2016**

Ano	Estabelecimentos	Empregos
2011	295	9.458
2012	323	6.832
2013	356	8.674
2014	385	12.273
2015	459	14.342
2016	1.072	11.094

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados do IPECE (2018).

Conforme destacado na Tabela 2, observa-se que embora a administração pública continue sendo uma forte geradora de empregos em São Gonçalo do Amarante, a indústria de transformação, principalmente o complexo siderúrgico que produz bens semimanufaturados sediado na ZPE Ceará, bem como os serviços, ganharam destaque na oferta de empregos formais nesse município.

**Tabela 2 - Evolução de empregos formais em São Gonçalo do Amarante por setor econômico - Anos selecionados**

Setor	2006	2010	2015	2016
Extrativa mineral	-	37	-	-
Indústria de transformação	670	1.340	3.606	4.263
Serviços industriais de utilidade pública	3	129	317	6
Construção Civil	8	2.833	3.881	1.094
Comércio	147	328	647	782
Serviços	499	770	1.582	2.395
Administração Pública	1.389	2.128	4.079	2.417
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	213	256	230	137
Total	2.929	7.821	14.342	11.094

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados do IPECE (2018).

A expansão da atividade econômica no setor da indústria de transformação, serviços e construção civil, além do comércio gerou significativo incremento na arrecadação tributária do município de São Gonçalo do Amarante. Em 2011, o município arrecadou R\$ 65,3 milhões, tendo atingido o pico de R\$ 125,9 milhões em 2015. A queda observada em 2016 foi resultado de fatores conjunturais derivados do quadro recessivo nacional que afetou a atividade econômica no Ceará. A Tabela 3 mostra a evolução da arrecadação de impostos em São Gonçalo do Amarante.

**Tabela 3 - Arrecadação tributária em São Gonçalo do Amarante - 2011 a 2016**

Ano	Arrecadação de impostos (R\$)	Taxa anual de crescimento real (%)	Taxa de crescimento real (%) em relação a 2011
2011	65.320.147	-	-
2012	41.300.344	-36,8	-36,8
2013	71.192.930	72,4	9,0
2014	118.582.426	66,6	81,5
2015	125.879.935	6,2	92,7
2016	97.385.468	-22,6	49,1

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados do IPECE (2017).

Contudo, é importante que as renúncias fiscais federais e estaduais sejam calculadas, considerando os benefícios tributários concedidos a ZPE Pecém, de forma que os impactos fiscais da ZPE sejam devidamente orçados.

Em relação ao comércio exterior, as exportações estaduais cresceram de forma substancial nos últimos anos, tendo a ZPE Pecém contribuído para a referida expansão. Assim é que as exportações estaduais saltaram para US\$ 2,1 bilhões em 2017 ante US\$ 1,3 bilhão em 2010, representando incremento de 61,5% nesse período (Tabela 4).

O principal produto exportado pelo Ceará, atualmente, diz respeito às placas de aço produzidas pela CSP, cujas vendas externas somaram US\$ 1,0 bilhão em 2017, tendo representado, portanto, 48,0% da pauta exportadora cearense.

**Tabela 4 - Balança comercial do Ceará - 2010 a 2017 - Em US\$ Milhões**

Ano	Exportação	Importação	Saldo
2010	1.269,5	2.169,2	-899,7
2011	1.403,3	2.400,7	-997,4
2012	1.267,0	2.864,3	-1.597,3
2013	1.420,5	3.301,8	-1.881,3
2014	1.471,1	3.002,1	-1.531,0
2015	1.045,8	2.689,6	-1.643,8
2016	1.294,1	3.489,9	-2.195,8
2017	2.102,7	2.243,2	-140,5

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados do MDIC (2018).

Segundo estudo do Centro Internacional de Negócios da Federação, órgão vinculado à Federação das Indústrias do Estado do Ceará (CIN/FIEC), do total de US\$ 1,0 bilhão exportado pela CSP em 2017, US\$ 999,2 milhões foram movimentados pelo Porto do Pecém e US\$ 17,1 milhões pelo Porto de Fortaleza.

A Tabela 5 apresenta as exportações realizadas através da ZPE Ceará tanto em valores monetários quanto em quantidade física, levando-se em conta ainda os recintos portuários. As exportações da CSP tiveram início no segundo semestre de 2016, tendo ocorrido incremento do volume exportado em 2017. A ZPE Pecém está localizada a cerca de 6 Km do Porto do Pecém, sendo o referido terminal a principal via para escoar a produção da CSP.

**Tabela 5 - Exportações da ZPE Pecém por recinto portuário - Em US\$ e Kg**

Recinto de Embarque	2017 (US\$ FOB)	2016 (US\$ FOB)	2017 (Kg)	2016 (Kg)
Porto do Pecém	1.016.436.944	237.759.248	2.609.121.082	749.149.886
Porto de Fortaleza	17.145.286	1.649.310	87.030.180	26.238.340
Total	1.016.436.944	237.759.248	2.609.121.082	775.388.226

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados da ZPE Pecém (2018).

Por outro lado, apesar dos números crescentes na exportação do estado do Ceará, a balança comercial estadual com o contumaz perfil deficitário continua negativa, embora o déficit tenha diminuído consideravelmente em 2017. Fica evidente a influência das exportações do complexo siderúrgico sediado na ZPE Ceará para a performance exportadora do estado.

A Tabela 6 mostra a evolução dos cinco maiores produtos no *ranking* da balança comercial cearense nos dois últimos anos. Os produtos semi-manufaturados de aço representaram 14,0% das exportações cearenses em 2016, segundo lugar da pauta, tendo as vendas externas somado US\$ 179,2 milhões. Em 2017, referidos produtos significaram 50,0% da pauta exportadora estadual, primeiro lugar no *ranking*, com a comercialização externa totalizando US\$ 1,0 bilhão.

**Tabela 6 - Principais produtos exportados pelo Ceará em 2016 e 2017**

Principais Produtos Exportados em 2016	Valor (US\$ Milhões)	Participação nas Exportações (%)	Principais Produtos Exportados em 2017	Valor (US\$ Milhões)	Participação nas Exportações (%)
Calçados	269,7	21,0	Produtos semi-manufaturados de ferro ou aço	1.040,0	50,0
Produtos Semimanufaturados de ferro ou aço	179,2	14,0	Calçados	289,1	14,0
Couros e peles	145,3	11,0	Couros e peles	122,4	5,0
Castanha de caju	103,2	8,0	Castanha de caju	91,7	4,4
Demais produtos manufaturados	78,8	6,1	Ceras Vegetais	56,0	2,7

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados do MDIC (2018).

Vale ressaltar que, atualmente, substancial parcela das importações do Ceará é proveniente do complexo siderúrgico sediado na ZPE Pecém, a exemplo, da hulha betuminosa, que representou 25,0% do total das importações estaduais em 2017. Referido produto é utilizado como combustível em altos fornos, sendo fundido o minério de ferro, para a produção do ferro metálico e aço (Tabela 7).

Gás natural liquefeito, por sua vez, totalizou 12,0% das compras externas estaduais em 2017, enquanto que produtos laminados planos de ferro ou aço somaram 3,3% do total das importações estaduais. Referidos números mostram que o coeficiente de importação da ZPE Pecém é elevado, revelando ainda a dependência do estado no que se refere às compras externas para que o processamento industrial da CSP seja viabilizado.

Nesse sentido, a balança comercial do CIPP foi ligeiramente negativa em 2017, tendo em vista que as exportações somaram US\$ 1.040,0 milhões e as importações totalizaram US\$ 1.079,0 milhões. Considerou-se que as compras de laminados planos foram efetuadas pelo CIPP.

Portanto, a implantação da ZPE Pecém demanda o fortalecimento de políticas industriais, de forma que o adensamento de cadeias produtivas seja viabilizado, evitando-se dessa forma a saída líquida de recursos locais para o exterior.

**Tabela 7 - Principais produtos importados pelo Ceará em 2016 e 2017**

Principais Produtos Importados em 2016	Valor (US\$ Milhões)	Participação nas Importações (%)	Principais Produtos Importados em 2017	Valor (US\$ Milhões)	Participação no Total das Importações (%)
Demais produtos manufaturados	327,4	9,4	Hulhas, mesmo em pó	561,9	25,0
Fornos industriais ou de laboratório	285,7	8,2	Gás natural liquefeito	262,7	12,0
Gás natural liquefeito	251,9	7,2	Trigo em grãos	181,4	8,1
Hulhas, mesmo em pó	229,6	6,6	Demais produtos manufaturados	103,0	4,6
Máquinas de vazar para metalurgia ou aciaria	196,1	5,6	Produtos laminados planos de ferro ou aço	73,0	3,3

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados do MDIC (2018).

O próximo capítulo apresenta uma síntese dos resultados obtidos, bem como especifica recomendações de políticas considerando a implantação da ZPE Pecém.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A indústria constitui um elemento-chave para o crescimento e desenvolvimento econômico sustentado. Isso decorre do fato da atividade industrial possuir um forte encadeamento inter-setorial, deter elevada capacidade de agregação de valor aos produtos, apresentar potencial para alavancar a produtividade, além de ser uma fonte de inovação e difusão de novas tecnologias para o ambiente empresarial e para a economia.



O setor industrial do estado do Ceará é formado, em sua maior parte, pela atividade industrial de transformação e, em menor escala pela construção civil e pelos serviços industriais de utilidade pública (SIUP). As indústrias extrativas são importantes fornecedores de insumos para outras atividades industriais, a exemplo da construção civil.

Em geral, os segmentos industriais existentes no Ceará exploram atividades econômicas tradicionais e possuem baixo conteúdo tecnológico. Essas atividades normalmente não requerem um alto nível de qualificação profissional e gerencial, além de não exigirem grandes investimentos em inovação tecnológica.

O perfil produtivo, ainda incipiente do Estado, tem reflexo no comércio exterior. Assim, o Ceará tem exportado historicamente produtos tradicionais, a exemplo de calçados, couros e peles, castanha de caju, frutas, pescados e cera de carnaúba. Ressalte-se que o estado exportou US\$ 2,1 bilhões em 2017, representando incremento de 61,5% em relação a 2010 (US\$ 1,3 bilhão exportado). Destaque para as vendas de produtos semimanufaturados de ferro ou aço, que responderam por 50% das exportações estaduais em 2017. Referidos produtos são fabricados na ZPE Pecém.

Assim, o CIPP constitui-se em uma área de significativo potencial de atração de investimentos, de diversificação produtivo, permitindo ainda a inserção de indústrias do Ceará nas chamadas cadeias de valor global.

Registre-se que São Gonçalo do Amarante saltou para o primeiro posto em termos de exportações municipais no Ceará em 2017, tendo ficado ainda em terceiro lugar entre as municipalidades do

Nordeste, tendo Camaçari (BA) e São Luís (MA) ocupado os dois primeiros lugares.

A implantação da ZPE Pecém representa uma oportunidade para que o Estado do Ceará adote uma política de industrialização voltada para as exportações. Contudo, a implantação dessa área especial não exclui a adoção de uma política industrial ativa, de forma que o adensamento de cadeias produtivas seja viabilizado, evitando-se a saída líquida de recursos locais para o exterior.

Assim, os incentivos à formação profissional, respeito à legislação ambiental e trabalhista do país, fomento à inovação tecnológica e o atrelamento dos fornecedores locais às cadeias produtivas instaladas na mencionada zona de processamento de exportação serão fundamentais, de forma que o Estado do Ceará possa extrair vantagens dessa inserção internacional.

O pleno funcionamento da ZPE do Pecém permitirá que, em breve, novos estudos sejam elaborados sobre referida temática, especialmente em relação à evolução dos indicadores sociais, econômicos, financeiros e comerciais do estado do Ceará.

## REFERÊNCIAS

Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação - ABRZPE (2018). **ZPE: Conceitos e Objetivos**. Acesso em: 26/04/2018. Disponível em: <http://www.abrazpe.org.br/index.php/oprograma>.

Banco do Nordeste do Brasil - BNB (2014). **Informe Macroeconomia, Indústria e Serviços**. As Zonas de Processamento de Exportação e o Comércio Exterior do Nordeste. Acesso em 26/04/2018. Disponível em [https://www.bnb.gov.br/documents/88765/89729/iis\\_ano8\\_n04\\_2014\\_processamento\\_exportacao.pdf/b5893af5-cc6d-4b2b-aa38-957f8c00d4d4](https://www.bnb.gov.br/documents/88765/89729/iis_ano8_n04_2014_processamento_exportacao.pdf/b5893af5-cc6d-4b2b-aa38-957f8c00d4d4).

Brasil. Ministério de Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC (2017). **Zona de Processamento de Exportação**. Acesso em: 12/06/2017. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=3050>.

Brasil. Ministério de Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC (2018). **Balança Comercial**. Acesso em: 28/04/2018. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br>.

IPECE (2017). Informe nº 109. **Impactos Econômicos, Demográficos e Sociais na Região do Complexo Industrial e Portuário do Pecém Decorrentes da Companhia Siderúrgica do Pecém**.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2018). **Cidades**. Acesso em 26/04/2018. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/sao-goncalo-do-amarante/panorama>.

Lakatos, E. M., y Marconi, M.A. (2010). **Fundamentos de metodologia científica: Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas.

ZPE Pecém. (2017). **Sobre a ZPE**. Acesso em: 20/08/2017. Disponível em: <http://www.zpeceara.ce.gov.br/index.php/institucional>.

ZPE Pecém (2018). **ZPE Ceará bate recorde de movimentação no segundo semestre de 2017**. Acesso em 26/04/2018. Disponível em <http://www.zpeceara.ce.gov.br/index.php/sala-de-imprensa/43625>

## Autores:

<sup>1</sup> André Fernandes Rocha Serra

<sup>2</sup> Ricardo Diniz Dias

<sup>1</sup> Economista, Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão. Bolsista CAPES.

<sup>2</sup> Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão e em Ciências Contábeis pela Universidade Ceuma.

# Inclusão Produtiva no Estado do Maranhão: Uma Análise a partir do Ambiente Regulatório.

A princípio, serão expostos os aspectos elementares da formação econômica do Maranhão.

**Resumo:** Este artigo debaterá a relevância de três leis - Lei Complementar nº 123/2006, Lei nº 11.598/2007 e Lei Complementar nº 128/2008 - para a condução de um novo cenário na dinâmica empresarial da economia maranhense. A princípio, serão expostos os aspectos elementares da formação econômica do Maranhão. Também serão sublinhadas questões teóricas pertinentes às estruturas de mercado e os fundamentos constantes nas referidas leis para a melhoria, entendida por inclusão produtiva, de uma estrutura concentradora do capital. Em seguida, serão pontuados o ambiente regulatório e o novo papel que os empreendedores de menores portes desempenham no mercado. Por fim, as evidências mensuradas são delimitadas para o período que vai de 2007 a 2017. Os dados apontam que houve aumentos expressivos no número de empresas registradas e, por isso, há relativo sucesso nos objetivos de inclusão produtiva.

**Palavras-chave:** Economia Maranhense; Inclusão Produtiva; Empreendedorismo.

## Introdução

O controle sobre o registro das atividades empresariais no Brasil remete ao século XVII, com a criação da Real Junta de Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação no Brasil cujo objetivo era a expedição de alvarás e permissões para que as companhias operassem no território. O pesquisador Mário Meireles explica que certas províncias tinham dificuldades para desenvolver as forças produtivas.

O Maranhão “estava realmente muito mais atrasado que o Pará: não fazia exportações; cultivava apenas o estritamente necessário para o seu sustento; não havia comércio externo porque além de não haver o que exportar, faltava navios no reino”. (MEIRELES, 2006, p. 47).

Esses fatos antecederam a disseminação de Tribunais do Comércio por todas as províncias existentes no reino e passaram a registrar importantes vetores do comércio, como a Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e Maranhão, responsável por tirar o Maranhão “daquela deprimente situação de penúria”. Tais situações de regulamentação estenderam-se por 1809 (Real Junta de Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação no Brasil), 1819 (Real Junta de Comércio do Brasil), 1875 (Inspetorias Comerciais), 1851 (Juntas do Comércio2).

Nesse período de intensas e rápidas mudanças na gestão e controle do estado sobre a atividade comercial, presencia-se a sucessão do mercantilismo pelo fabrilismo, configurando um modelo de reprodução mais eficiente, especialmente porque o porto de São Luís crescia juntamente com a expansão populacional. A importância das

empresas para a atividade econômica, há bastante tempo, promove interpretações díspares em meio aos economistas. As interpretações teóricas remetem desde o motivo da existência das empresas (COASE, 1937) ao papel dos empresários (SCHUMPETER, 1982). É necessário delimitar, entretanto, as fronteiras deste artigo que focam sobre esses aspectos do empreendedorismo, no caso do estado do Maranhão. O contexto salientado é o da inclusão produtiva<sup>3</sup> baseada nos marcos regulatórios.

A despeito da formação econômica do Maranhão, alguns apontamentos históricos dão conta das necessidades desse artigo. Estruturalmente, o Maranhão constitui um dos casos mais dramáticos de subdesenvolvimento dentre os estados brasileiros. Em tese, a transformação da economia do estado, passaria por políticas assertivas em promover o crescimento e o dinamismo da atividade econômica. Já no século XVII, a Revolta de Beckman seria um marco para a revisão de uma estrutura monopolista (da Companhia de Comércio do Maranhão) instalada pelo governo (a coroa portuguesa). O economista maranhense Lino Moreira destaca, adiante, a perspectiva da miséria histórica de um estado com vocação primário-exportadora desde o século XVIII. A acentuação da pobreza do estado do Maranhão se dá em um cenário de derrocada de tal vocação e de uma emergente interiorização do mercado (MOREIRA, 2014). Convém destacar a diminuta participação do Estado na promoção das atividades produtivas desde finais do século XIX até os anos 1930. (REIS, 2013)

Os problemas daí decorrentes “colocaram os detentores das rédeas do Estado como verdadeira fonte de benefícios, com o poder de distribuir vantagens ou erigir barreiras à iniciativa priva-

da" (REIS, 2013, p.169). Já no início dos anos 90, como salienta Lemos (2014), a atividade agrícola de pequenos produtores foi impactada pelo desmonte institucional promovido pelo governo da oligarquia ora dominante. Entre 1998 e 2002, por exemplo, a Secretaria de Agricultura foi fechada. Este desmanche das instituições bloqueia uma "evolução virtuosa do setor agrícola" cuja relevância para a economia do estado seria notória. A letargia da economia marcou o marasmo do Maranhão, resultante da redução de unidades de agricultura familiar que, por sua vez, conduz a um processo desordenado de urbanização. (LEMOS, 2014)

Tendo em mente as estruturas fundantes para o presente artigo e o percurso da economia maranhense até um passado recente, o artigo avançará para a análise do período particularmente selecionado. Será necessário, entretanto, uma breve incursão sobre os marcos legais pertinentes ao registro mercantil e à redução da informalidade entre as micro e pequenas empresas (MPE's) e microempreendedores individuais (MEI's). É necessário precisar que MEI's são uma modalidade especial de enquadramento de microempresas.

## Importância do dinamismo empresarial para a economia maranhense

Estudos recentes sublinham pontos importantes da dinâmica do empreendedorismo formal entre as empresas de menor porte no Nordeste. A economia maranhense pode se valer desse fenômeno recente, à medida que conseguir superar problemas estruturais da geração de renda. No enclave econômico em que se insere, a miséria sobrevive em paralelo aos "grandes projetos" que o estado abriga.

### Considerações sobre a formalidade no Nordeste

Em estudos recentes, ressalva-se a relevância das MPE's na dinâmica da economia nordestina cujo desempenho tem despertado atenção comparativamente às demais regiões do Brasil. Se sugere que a formalização do mercado de trabalho nordestino esteja ligada diretamente ao processo de intensificação da formalização entre as MPE's (MATTOS, 2012).

Por isso, a questão da formalização de empresas ocupa espaço importante na questão da redistribuição da renda e do desenvolvimento socioeconômico. O estudo conclui que o cenário favorável tem potencial de transformação da redistribuição da renda e melhoria do quadro social:

Parece que vai ficando cada vez mais no passado o tradicional quadro da sociedade nordestina na qual os ricos e a classe média mais abastada são representados apenas por empregadores (do campo e das atividades urbanas) e funcionários públicos mais graduados. Cada vez mais os estratos de altas rendas incluem trabalhadores assalariados de atividades que pagam bons salários, como as atividades industriais e muitas outras, direta ou indiretamente relacionadas a elas, por exemplo, os serviços financeiros, os serviços em geral de maior produtividade e também as atividades comerciais mais organizadas e oligopolizadas, o que não exclui, mas, pelo contrário, alimenta e promove a expansão de micro e pequenos negócios na região nordestina (MATTOS, 2012, p. 225-226).

A política da a formalização de MEI's, apesar das intenções positivas em sua formulação, requer revisões pontuais. É importante destacar que o seu formato atual poderá agravar a situação previdenciária do país, devido à pequena contribuição dos MEI's para a Previdência Social. Hoje, a alíquota é de 5% sobre o salário mínimo e ainda é dramática a inadimplência dos microempreendedores individuais.

Outro fator salientado é a pequena contribuição que a formalização tem dado para a democratização da renda, dado que a maior parte dos microempreendedores individuais é branca, de regiões mais desenvolvidas e com escolaridade maior do que a média da população<sup>3</sup>.

Essa distorção social também é diagnosticada por estudo do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Neste estudo, a região Nordeste volta ao foco:

Dentre os resultados comuns obtidos utilizando bases de dados distintas, destaca-se o nível de escolaridade mais elevado dos formais, quando comparado com os informais na região Nordeste. Outra característica observada (...) é o diferencial de rendimento em favor dos formais (SEBRAE, 2013, p. 103).

Assim, formalizar-se como MEI ainda gera alguns inconvenientes para os trabalhadores. Apesar das vantagens em termos de aposentadoria, os informais ainda salientam que estas vantagens não são o bastante para a adesão à formalidade. Esse cenário tipifica especialmente o Nordeste brasileiro.

### **As leis como instituições de promoção da concorrência**

Nas relações de produção do capitalismo contemporâneo, afirmaria o revolucionário russo Vladimir Lênin, que alguns milhares de empresas representam o todo da economia, enquan-

to outros milhões representam nada (LÊNIN, 1984). Apesar de um possível estranhamento da referência por boa parte da literatura econômica convencional, essa consideração sobre a concentração do capital não parece errada nem obsoleta.

Aceita-se no *mainstream*, que através do livre mercado, a concorrência funciona de modo perfeito ou, sob outro enfoque (de inspiração da escola econômica institucionalista), intervenções pontuais do Estado dariam conta dessa promoção da concorrência. Por meio do acesso ao microcrédito, de subsídios ou isenções e por normas legais, a estrutura produtiva (ou em termos mais amplos, a estrutura do mercado) é transformada<sup>4</sup>. O papel das instituições, sob esse ponto de vista, é preponderante no acesso de potenciais empreendedores à concorrência.

O aumento da formalidade seria a confirmação da "desburocratização", um ato institucional nos termos teóricos. Entretanto, ainda hoje, "o sistema de registro e controle da atividade empresarial, no Brasil, encontra-se hipertrofiado nos três graus da administração direta e indireta e implica desestímulo à atividade produtiva e de incremento da ação informal" (REQUIÃO, 2011, p. 148).

Assim, esta inclusão passa pela competência da administração pública. Saindo da perspectiva teórica, agora, cabe analisar o caso concreto de alguns aspectos das leis que compõem este trabalho e dos resultados advindos desta.

<sup>4</sup> Stanley Brue, em História do Pensamento Econômico explica que tais instrumentos fazem parte de dogmas inerentes aos pensadores da escola institucionalista. Estes estão interessados em analisar e reformar tais instituições, além de defenderem o planejamento econômico (BRUE, 2005)

<sup>3</sup>CONSTANZI, 2018.

## Os resultados das políticas de inclusão produtiva na economia maranhense

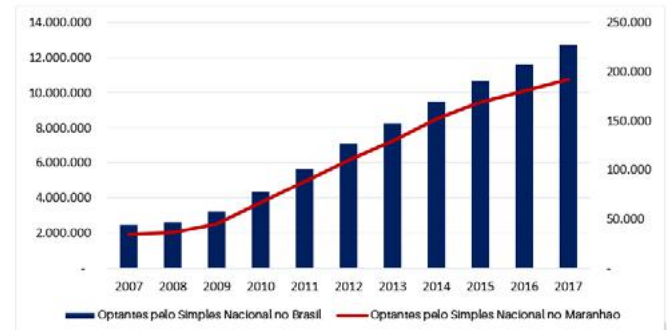
Os grandes marcos legais do Brasil que acompanharam o surgimento da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006 (Estatuto da Micro e Pequena Empresa), foram decisivos para o controle do estado sobre a **informalidade** então existente. Entre eles, destacam-se a Lei 11.598/2007 (Lei da Redesim), Lei Complementar 128/2008 (institui o microempreendedor individual), dos quais tratam este artigo. A criação de um estatuto para as micro e pequenas empresas possibilitou um regime jurídico de inclusão produtiva diferenciado para a apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em guia única, sendo assim um compêndio de Leis e seus regulamentos criados para promover a formalização dos pequenos empreendedores.

Na dimensão física, as micro e pequenas empresas foram categorizadas no perfil de faturamento definido pelos comitês gestores instituídos pela própria Lei Complementar 128/2008, tais como o Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - CGSIM e o Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN), que revisam valores monetários em que se enquadram essa categoria de empresas, coexistindo ainda os sublimites do Simples Nacional em cada unidade federativa.

Os efeitos do Estatuto da Micro e da Pequena Empresa também puderam ser mensurados nos estados, que acompanharam o ritmo de crescimento nacional, na mesma sazonalidade. O crescimento médio das empresas classi-

ficadas com a situação ativa entre os anos de 2007 e 2017 foi na ordem de 487% no Brasil e 448% no Maranhão, conforme ilustração no gráfico combinado abaixo:

Gráfico 1 - Empresas Optantes pelo Simples no Brasil e Maranhão



Fonte: Simples Nacional/Receita Federal; Elaboração dos autores.

Os valores referentes ao Maranhão estão agregados no eixo à direita do gráfico acima, que foram agrupados no formato *dataframe*, considerando a aderência ao Simples Nacional em cada unidade da federação, pelo qual se concluiu o total de optantes no Brasil. Importante observar que em 2007, ano de consolidação do Estatuto da Micro e Pequena Empresa, também foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei 11.598/2007, cujo objetivo previa a simplificação dos atos de registro de negócios e empresas, no entanto, começou a ser implementada no Maranhão somente a partir de agosto de 2015. Logo, os efeitos da Lei da Redesim tiveram pouca relevância estatística no cenário descrito. Neste mesmo sentido, observou-se a abertura de novas empresas no Maranhão e o estoque de microempreendedores individuais formalizados no mesmo período de implementação do Estatuto da Micro e Pequena Empresa, compreendido entre 2007 e 2017.

Tabela 1 - Série Histórica de Empresas Abertas e MEI Formalizados no Maranhão

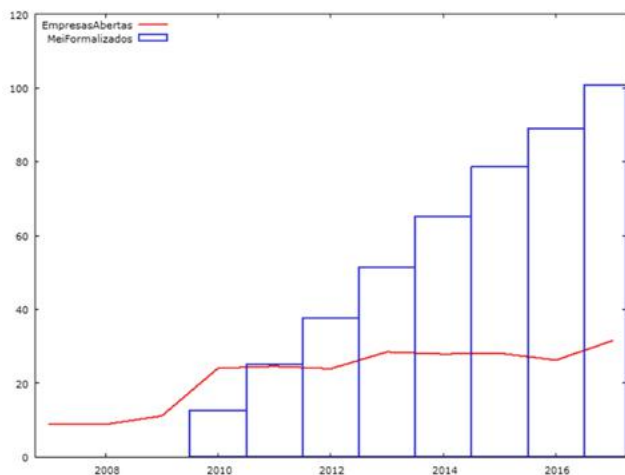
Ano	Empresas Abertas	Mei Formalizados
2007	8.918	0
2008	8.854	0
2009	11.123	0
2010	24.083	12.696
2011	24.567	25.141
2012	23.933	37.647
2013	28.474	51.308
2014	27.930	65.188
2015	28.127	78.735
2016	26.261	88.958
2017	31.499	100.699

Fonte: Junta Comercial do Maranhão; Elaboração dos autores.

Na sequência, o gráfico apresenta a demora nos efeitos da Lei Complementar 128/2008 para a redução da informalidade cadastral frente aos órgãos responsáveis, como é o caso das Juntas Comerciais e da Receita Federal do Brasil. Isso revela que há um lapso temporal considerável entre a política adotada e os efeitos esperados.

Dos dados obtidos, verifica-se um comportamento especial no caso das MEIs, que despontam mesmo em um cenário recessivo da economia nacional.

Gráfico 2 - Efeitos da Lei 123/06 e Lei 128/08 sobre a abertura de empresas.



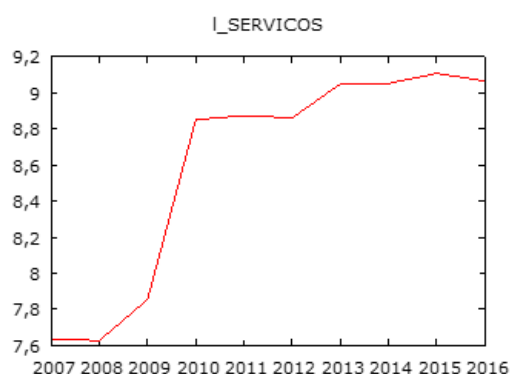
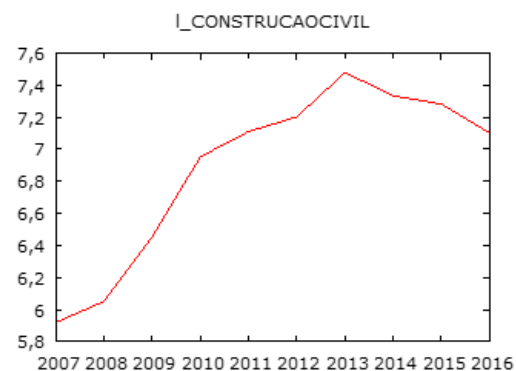
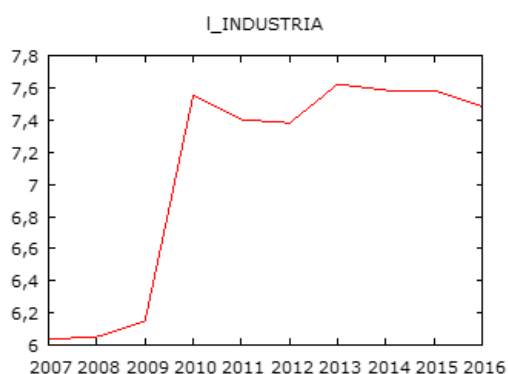
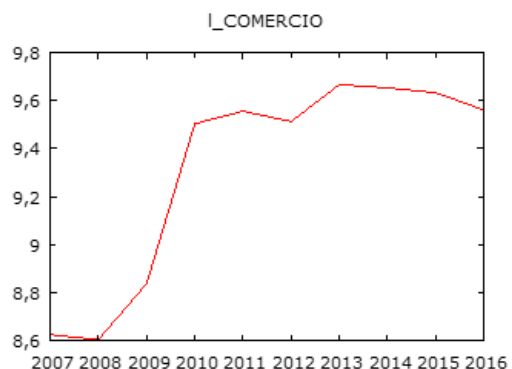
Fonte: Junta Comercial do Maranhão; Simples Nacional/Receita Federal; Elaboração dos autores.

O gráfico foi elaborado com auxílio do *software Gretl*, combinando as duas séries temporais. Desse modo, observa-se um crescimento mais linear do estoque de microempreendedores individuais formalizados, enquanto a abertura de empresas do tipo exceto MEI apresenta variações menos acentuadas.

Os efeitos no ambiente regulatório também podem ser mensurados quando os dados são desagregados para os setores de atividade da economia, na série histórica, pois sofrem significativa variação positiva e, após decrescente, a partir de 2010. Esta análise possibilita compreender como os setores individualizados apresentaram comportamentos distintos.



Gráfico 3 - Efeitos da Lei 123/06 e Lei 128/08 na abertura de empresas por setor de atividades no Maranhão.



Fonte: Junta Comercial do Maranhão; Simples Nacional/Receita Federal; Elaboração dos autores.

Para elaboração do gráfico 3, utilizou-se também o *software* Gretl, no entanto linearizando os valores com logaritmo de base e, pois, as escalas de abertura de empresas entre os setores apresentaram grandezas com elevadas variações.

Observa-se que o setor da construção civil é o que enfrenta a maior desaceleração a partir de 2013, mas via de regra os valores observados atingiram patamares muito significativos a partir de 2009, demonstrando a eficácia e a aderência do Estatuto da Micro e Pequena Empresa na formalização de novos negócios no Maranhão. Uma oscilação mais considerável no setor da indústria foi verificada no momento de aprofundamento da crise econômica instaurada no Brasil, entre 2009 e 2010.

Na sequência, utilizou-se dados de painel para avaliar também a mortalidade das empresas no período que compreende a maturação dos efeitos da política no ambiente regulatório, por setor de atividade no Maranhão, sendo esta uma variável qualitativa importante na medição da política direcional para o ambiente regulatório.

Tabela 2 - Mortalidade das Empresas no Maranhão

Setor	Extinção							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Agropecuária	15	15	25	26	19	18	9	6
Comércio	909	1.968	2.051	1.979	2.526	2.163	1.991	1.268
Construção civil	57	94	136	112	213	150	156	77
Indústria	40	241	231	195	295	216	210	137
Outros	34	79	32	24	24	11	28	10
Serviços	294	903	1.000	970	1.335	1.159	1.201	779
Total	1.349	3.300	3.475	3.306	4.412	3.717	3.595	2.277

Fonte: Junta Comercial do Maranhão; Elaboração dos autores.

Considera-se também que com o advento da Lei da Redesim houve um incentivo à baixa de empresas que já haviam encerrado as suas atividades devido à instituição de um dispositivo que desvincula a baixa dos passivos originariamente fiscais que poderiam existir na empresa, conforme versa a Lei 11.598/2007, art. 7º:

O registro dos atos constitutivos, de suas alterações e extinções (baixas), referentes à empresários e pessoas jurídicas em qualquer órgão dos 3 (três) âmbitos de governo, ocorrerá independentemente da regularidade de obrigações tributárias, previdenciárias ou trabalhistas, principais ou acessórias, do empresário, da sociedade, dos sócios, dos administradores ou de empresas de que participem, sem prejuízo das responsabilidades do empresário, dos titulares, dos sócios ou administradores por tais obrigações apuradas antes ou após o prazo de extinção (BRASIL, 2007).

## CONCLUSÕES

Com o indicativo de que as políticas voltadas à reversão da informalidade, gradativamente, vão surtindo eficácia no Brasil e no Maranhão, surgem outros problemas daí decorrentes e que devem ocupar a pauta dos governantes. Com um tímido crescimento econômico, somado aos problemas estruturais da distribuição funcional da renda, medidas de democratização do empreendedorismo são salutares para o desenvolvimento socioeconômico, mas não são o bastante, dado que há problemas derivados desse novo cenário de inclusão produtiva.

No caso dos MEI's, o impacto previdenciário é um "efeito colateral" que precisa tomar parte da discussão. Além disso, os resultados obtidos da formalização dos MEI's têm um caráter conservador que nada tem a ver com os resultados esperados. No Nordeste foi veri-

ficado uma concentração da formalidade entre indivíduos de níveis salarial e instrucional mais elevados. Sendo assim, as políticas orientadas para os MEI's devem corrigir tais distorções. No Maranhão, em termos absolutos há um impactante sucesso das leis 123/2006 e 128/2008. Este sucesso, entretanto, só passa a ser relevante em 2011, quando o número de empresas registradas sob a forma de MEI tem um grande crescimento.

Com relação à Lei 11.598/2007, cujo objetivo é tornar simples o registro de empresas, os resultados são menos expressivos. Dentre outros motivos, concluiu-se que o principal foi a demora na sua implementação. A lei só passou a ser implementada oito anos depois, em 2015. Finalmente, registra-se que situado no Nordeste, região de dinâmica peculiar da economia brasileira, o Maranhão tem as bases para um salto qualitativo da geração de emprego e renda através da inclusão produtiva. Em termos quantitativos, os resultados são positivos, pois a formalização de empresas vem crescendo. Entretanto, a informalidade não deixa de ser um problema persistente a ser superado. Pelo contrário, a informalidade cria entraves ao desenvolvimento devido à inoperância das garantias trabalhistas e à falta de acesso à renda.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei complementar nº 123/2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213... Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). Acessado em 23 de março de 2018.

..... **Lei nº 11.598/2007**. Estabelece diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas e cria a Redesim... Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11598.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11598.htm). Acessado em 23 de março de 2018.

..... **Lei Complementar 128/2008**. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp128.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp128.htm). Acessado em 23 de março de 2018.

BRUE, S. L. **História do Pensamento Econômico**. Tradução: Luciana Penteadó Miquelino. São Paulo: Thomson Learning, 2005.

COASE, R. H. **The Nature of the Firm**. *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16. (Nov., 1937), pp. 386-405. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?si=0013-0427%281937%292%3A4%3A16%3C386%3ATNOTF%3E2.0.CO%3B2-B> Acessado em 30 de março de 2018.

COSTANZI, R. N. **Os Desequilíbrios Financeiros do Microempreendedor Individual (MEI)**. Carta de Conjuntura nº 38 — 1º trim./2018, Nota Técnica I. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/180117\\_CC38\\_desequilibrio\\_financeiro\\_MEI.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/180117_CC38_desequilibrio_financeiro_MEI.pdf). Acessado em 29 de março de 2018.

LEMOS, J. de J. S. **Maranhão: Estado (ainda) Rico em Recursos Naturais com População Empobrecida**. In: Conselho Regional de Economia. *Ensaio sobre a economia maranhense*. Organizador: José Lúcio Alves Silveira. - São Luís: CORECON; EDUFMA, 2014.

LÊNIN, V. I. **Imperialismo, estágio superior do Capitalismo**. Obras Escolhidas em seis tomos, de V. I. Lênine, Editorial Avante! - Edições Progresso, Lisboa-Moscovo, 1984.

MATTOS, F. A. M. de. **Desenvolvimento econômico recente do Nordeste e o papel das micro e pequenas empresas**. In: IPEA. *Micro e pequenas empresas: mercado de trabalho e implicação para o desenvolvimento* / A. L. dos Santos, J. D. Krein, A. B. Calixtre (orgs.). - Rio de Janeiro: Ipea, 2012. 232 p.

MEIRELES, Mário. **Junta Comercial do Maranhão**. 2ª Edição - São Luís: JUCEMA, 2006.

MOREIRA, L. R. **Notas sobre a Formação da Economia Maranhense**. In: Conselho Regional de Economia. *Ensaio sobre a economia maranhense*. Organizador: José Lúcio Alves Silveira. - São Luís: CORECON; EDUFMA, 2014.

REIS, F. **Grupos políticos e estrutura oligárquica no Maranhão**. 2. Ed. - São Luís: [s.n.], 2013.

REQUIÃO, R. **Curso de direito comercial**. 28.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

SEBRAE - SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Estudo dos microempreendedores individuais do Nordeste**. SEBRAE/PB; BNDES, 2013.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Inclusão produtiva**. Disponível em <http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-agricola-e-meio-ambiente/inclusao-productiva>. Acessado em 20 de março de 2018.

## Autores:

<sup>1</sup>Douglas Moreira Mangini

<sup>1</sup> Graduando em Ciências Econômica pela Universidade Federal do Maranhão.

# Estado, Economia e Política Industrial: Práticas Institucionais para o Brasil

Mostraremos que fazer política econômica é uma tarefa específica ao contexto da economia.

Este artigo pretende retomar o debate do papel do Estado na economia sob a ótica da prática de políticas industriais para o desenvolvimento. Para tanto, reproduzimos alguns resultados empíricos e teóricos de experiências internacionais, com o intuito de inferir lições para o Brasil. Mostraremos que fazer política econômica é uma tarefa específica ao contexto da economia, e que a teoria econômica por trás da engenharia é mais flexível do que os economistas costumam pensar. Isso nos leva à discussão do papel eminente das instituições no desenho de tais políticas, que delinearemos informando os principais pontos da chamada moderna teoria de política industrial.

## INTRODUÇÃO

O papel do Estado na economia é daqueles assuntos polêmicos que dificilmente deixa espectadores indiferentes. Em geral, privatizações têm alto custo político: de um lado, há os que nutrem descrença generalizada das intenções de empresários; do outro, aqueles que aceitam sem pestanejar as promessas de maior eficiência e gestão ilibada do setor privado. Em nível acadêmico, ortodoxos e desenvolvimentistas divergem quanto aos modelos adequados para países em desenvolvimento em sua árdua missão de elevarem seu padrão de vida. Este artigo pretende retomar esse debate ao reproduzir resultados empíricos e teóricos a respeito do papel do Estado na coordenação do desenvolvimento econômico. A primeira seção noticia uma interpretação alternativa para os dados de crescimento da América Latina e Leste Asiático ao longo do século XX, delineando uma narrativa conciliadora entre a teoria econômica clássica e suas principais críticas. Essa combinação passa pelo reconhecimento do papel das instituições na economia, tema da seção seguinte. Por fim, mostra-se algumas características das políticas industriais postas em práticas no Brasil nos últimos anos, fazendo algumas recomendações com base na ideia de uma política industrial moderna, desenvolvida ao longo do texto.

### **Por que as instituições importam.**

Durante a década de 1990, consolidou-se um entendimento entre os economistas a respeito das reformas necessárias para que países subdesenvolvidos pudessem promover o crescimento econômico, fechando o *gap* em relação

às nações de alta renda. Batizado de Consenso de Washington, as regras gravitavam em torno de uma agenda liberal, incluindo privatização de estatais, desregulamentação de mercados, garantia do direito privado de propriedade, ajuste fiscal etc. O menu de políticas varia entre os autores, mas em essência as políticas refletem um consenso teórico em torno da teoria econômica neoclássica, que relega ao Estado um papel passivo de corretor de falhas de mercado, enfatizando o protagonismo dos mercados como alocadores eficientes de recursos.

Nas duas últimas décadas do século XX, a América Latina adotou essa agenda com profundidade e velocidade sem paralelo em outro grupo de países no mundo (LORA, 2001). Revertendo a orientação das tradicionais políticas de substituição de importação, esses países embarcaram em reformas abrangentes, reduzindo tarifas de importação, liberalização financeira, privatizações etc. No Brasil, entre 1990 e 2002, 165 empresas estatais foram vendidas; o volume de comércio externo, considerando exportações e importações subiu de 15% do PIB para 27% (LAZZARINI, 2010, p.17-18). No setor bancário, reformas levaram à unificação de taxas de juro, diminuição de recolhimentos compulsórios, extinção da obrigatoriedade de crédito direcionado, permissão para entrada de concorrentes externos entre outras ações que mostram o alinhamento brasileiro ao Consenso de Washington. O impacto disso em termos de crescimento econômico foi irrisório; segundo dados do Banco Mundial, o crescimento da renda *per capita* média para a América Latina e Caribe entre 1990 e 2004 foi de 1.1%, após queda de 0,5% entre 1980 e 1990 (RODRIK, 2007, p. 14).

Do outro lado do mundo, desde o pós-guerra, países do Leste Asiático adotaram um modelo de desenvolvimento que se valia de expedientes mais heterodoxos, dependendo de subsídios à exportação, crédito direcionado e forte atuação do Estado na coordenação de investimentos. Em que pese a existência de heterogeneidade nas reformas adotadas - o caso de Hong Kong é uma exemplar exceção do resto do grupo, que inclui Coréia do Sul, China, Taiwan, Singapura, *inter alia* - o crescimento médio da renda *per capita* para esses países foi de 3,7% entre os anos 1960 e 2004, segundo dados da mesma fonte.

Um dos motores do crescimento chinês até os anos 1990 foram as TVE's (*Township and Village Enterprises*), um modelo de empresa que teve alta participação na geração do produto industrial chinês. Em sua organização institucional, essas empresas eram compartilhadas por províncias locais e trabalhadores privados - portanto, não pertenciam nem ao setor privado nem ao governo central - dividindo os custos e benefícios da atividade (QIAN, 2017). Outro exemplo é a reforma no mercado agrícola. Apesar de o governo chinês exibir claro direcionamento pró-mercado, ao reduzir as cotas que impunha aos produtores locais, permitindo que algum excedente fosse comercializado em mercado a preços não subsidiados, o modelo híbrido continuou com forte presença do Estado chinês, que utilizava suas cotas para manter os salários urbanos em patamar competitivo. Assim, em vez de optar pela completa liberalização do mercado, o modelo chinês (que depois serviu de base para abertura em outros setores) contou com uma estranha relação entre formas de mercado e poder público.

Uma análise apressada talvez concluísse pela inadequação da teoria econômica e suas recomendações práticas, face ao desempenho medíocre do grupo de países que mais se expôs ao seu receituário, e pelo robusto crescimento daqueles que optaram por um modelo alternativo, com ativa participação estatal. Todavia, Rodrik (2007) mostra que o receituário liberal é compatível com os dados observados se distinguirmos as funções econômicas das formas institucionais que assumem em cada país. Por exemplo, a recomendação de garantir o direito de propriedade privada pela aplicação do *rule of law* tem a função de garantir a apropriabilidade pelos agentes da renda derivada da atividade econômica em um dado contexto institucional, existam as condições para o êxito. No mesmo sentido, privatizações são recomendadas porque estudos mostram que essa forma organizacional de empresa tende a exibir maior retorno sobre patrimônio e menor interferência política, não obstante a necessidade de legislação que proteja acionistas minoritários, impedindo a ocorrência de problemas de agência, além de um mercado de capitais relativamente desenvolvido.

Contudo, a efetividade dessas funções é determinada por formas institucionais que não são universais, mas condicionadas pelo contexto de cada país. Assim (recorde-se o exemplo chinês), as regras de propriedade das TVE's constituíram uma instituição que garantia a apropriação dos lucros aos produtores individuais e aos governos locais, desempenhando a função pretendida pela teoria consensual. Assim, a função econômica (a garantia da propriedade) foi respeitada ainda que assegurada por uma forma institucional estranha à tradição dos países desenvolvidos.

Isso não implica em dizer que o sucesso dos países asiáticos se deu porque adotaram instituições particulares, mas apenas que é possível obter crescimento econômico de forma sustentada com instrumentos heterodoxos. Há que se ressaltar que essa região não passou pela mesma instabilidade macroeconômica que a região latina, além de despende parte relevante de seu orçamento para investimentos em educação, entre outras ações que indicam que nem todo receituário foi estranho ao Consenso de Washington (BIRDSALL et al., 1993).

Não obstante, a análise da aderência parcial ao Consenso sob essa nova ótica importa na medida em que i) mostra que a teoria econômica é mais flexível do que se supõe, na medida em que é compatível com diferentes formas institucionais; ii) associa o sucesso de políticas econômicas ao aproveitamento das especificidades locais das economias, sobretudo as restrições políticas; iii) concilia o debate mais geral sobre o papel do Estado na economia ao mostrar que a questão não é quanto o Estado deve intervir, mas como ele se relaciona com os agentes.

Isso põe maior ênfase no papel das instituições e seus efeitos sobre a alocação de recursos na economia. Com isso, explica-se, por exemplo, por que a tentativa soviética de implementação do modelo híbrido chinês fracassou, ou por que as políticas de substituição de importação da Coreia do Sul foram mais bem-sucedidas que a brasileira ou a argentina. Essa mudança de foco decorre naturalmente da constatação de que o Estado é um agente imerso em uma complexa rede social, que nela exerce influência e por ela é influenciado. As

instituições, portanto, podem ser vistas como o conjunto de regras formais ou informais que condicionam o comportamento de agentes no processo de alocar recursos.

Um exemplo de como as instituições desempenham um papel preponderante na economia é dado por Lazzarini (2010). Em um estudo pioneiro utilizando análise de redes, o autor mostra a dinâmica das relações público-privadas ao mapear os laços que unem empresas e proprietários públicos e privados. Com um banco de dados contendo informações de mais de 800 empresas, construiu uma rede de agentes econômicos com base nas participações acionárias cruzadas e participação em conselhos deliberativos. Tal como uma rede social, os agentes estabelecem contatos para influenciar decisões seja por meios diretos (como associações empresariais) ou indiretamente, via laços corporativos. Assim, agentes que apresentam conexões com grande número de outros agentes e, presumivelmente, possuem maior capacidade de influenciar em suas decisões, diz-se, exibem alta centralidade. O trabalho chega a um resultado algo surpreendente: entre 1996 e 2009, período marcado por grande número de privatizações e reformas liberalizantes, a *centralidade* de entidades governamentais como o BNDES e fundos de pensão de empresas públicas cresceu de forma exponencial, enquanto a influência de agentes privados domésticos e estrangeiros pouco se alterou.

Esse resultado é explicado em parte pelo formato das privatizações que ocorreram nesse período. Dada a necessidade de fazer caixa com as vendas de estatais, o governo da época procurou fomentar ativamente (conceden-

do recursos via BNDES e fundos de pensão) a formação de consórcios para a venda em blocos das empresas, atraindo compradores interessados em deter o controle acionário das companhias. Esse modelo é bastante diferente das privatizações promovidas pelo governo Thatcher, por exemplo, em que as ações foram pulverizadas entre compradores minoritários. Também, os ganhos de influência decorrem do maior protagonismo assumido pelo BNDES na política de internacionalização de empresas através de Fusões e Aquisições de concorrentes, como no caso da JBS.

Assim, um movimento que aparentemente mudaria a feição da economia para algo mais próximo de um capitalismo de mercado e influenciado pelo capital estrangeiro, revelou uma economia dominada por laços eminentemente domésticos centralizados em organizações estatais, que exercem influência sobre decisões alocativas do setor privado por meio de *golden shares* e participação em conselhos deliberativos. Mudou-se tão somente o perfil da intervenção, outrora marcada por empresas estatais para um modelo de Estado como investidor minoritário (MUSACCHIO; LAZZARINI, 2014).

## A Moderna Política Industrial

Tradicionalmente, o papel de políticas industriais recebe tratamento distinto conforme a filiação teórica do pesquisador. Os ortodoxos delegam ao Estado uma função em geral passiva, agindo somente onde houver falhas de mercado, como externalidades, bens públicos ou monopólios naturais. Com base na teoria das vantagens comparativas, defendem que as economias devem se especializar nas atividades que tiverem menor custo de oportunidade em relação às outras, de tal forma que, praticadas em ambiente competitivo, conduzam a maior volume de comércio e bem-estar.

De outro lado, os desenvolvimentistas enfatizam o poder econômico do Estado em ativamente fomentar o desenvolvimento econômico. Colocam grande importância no momento histórico de cada nação, justificando seu modelo de desenvolvimento para países de industrialização tardia com base na teoria da proteção à indústria nascente (KUPFER; HASENCLEVER, 2013). Por fim, a chamada corrente schumpeteriana, que enfatiza o papel da inovação no progresso da economia. Essa corrente mostra que o processo de inovação conduz à informação assimétrica entre os agentes, de modo que alguns capitalistas se beneficiam das vantagens de *first mover* caso possam capturar os benefícios dessa inovação. Portanto, o próprio motor natural das economias de mercado estaria na geração de falhas de mercado.



A concepção de moderna política industrial põe ênfase no processo de *self-discovery*, em que uma economia descobre, por tentativa e erro, os custos de produzir determinado produto ou utilizar certa tecnologia de forma lucrativa. Essa ideia é diferente do conceito de inovação como tradicionalmente entendido, já que não passa necessariamente pela descoberta de nada novo em termos de produtos ou processos, tampouco de levar a fronteira do pensamento científico adiante. Trata-se de promover diversificação da pauta de exportação de produtos produzidos domesticamente, desenvolvendo novas competências e aprendizado.

Essa ideia de aprendizado contradiz a lógica de uma das ideias mais antigas em teoria econômica, a das vantagens comparativas. Contudo, há boas razões para isso. O estudo realizado em 2003 (IMBS; WACZIARG *apud* RODRIK, 2007), mostrou que o padrão de concentração setorial em relação ao nível de renda *per capita* para um grande grupo de países tem a aparência gráfica de uma parábola com concavidade para cima, ou seja, para países de baixa e média renda, as economias crescem com base em diversificação, apenas retomando a especialização em níveis mais altos de renda. Reforçando essa ideia, Klinger e Lederman (2006) encontraram uma relação de parábola com concavidade para baixo ao confrontar novos produtos exportados (efeito do *self-discovery*) e nível de renda (*apud* RODRIK, 2007). Qual quer que seja o motor do desenvolvimento, conclui Rodrik, ele não está associado às especializações das vantagens comparativas, mas na aquisição de expertise em diversas áreas.

Reforçando esses resultados, Alice Amsden mostra que em países de industrialização tardia prevaleceu a formação de grandes grupos empresariais atuantes em diversos setores intensivos em conhecimento tecnológico, contrariando a lógica da especialização. Esse padrão é explicado pelo processo de aprendizagem em coordenar e executar projetos de grande porte, mapear os fornecedores e transferir tecnologia, já que o modelo desses países compartilhava a característica de produzir, e não comprar, tecnologia de ponta (AMSDEN, 2001, *apud* ALMEIDA, 2009).

Contudo, o processo de diversificação pode ser inibido por dois problemas cuja solução são portas de entrada para o Estado participar ativamente na economia. Primeiro, existem externalidades de informação associadas ao custo de descoberta de aptidões para novas indústrias que impedem a alocação de recursos para novas atividades via mercado. Isso ocorre em virtude de os preços sinalizarem lucratividade apenas de empreendimentos que já existem. Deixados à própria sorte, os empresários absorvem todos os custos da descoberta, correndo o risco de serem apropriados por terceiros os benefícios de um eventual sucesso.

Segundo, existem problemas de coordenação, que ocorrem quando alguma cadeia produtiva exhibe economias de escala e alguns insumos são não transacionáveis ou requerem proximidade geográfica. Em tal situação, um produtor sentir-se-ia inibido a investir em um negócio caso percebesse a ausência de insumos básicos, como energia elétrica ou compradores para seu produto. Da mesma forma, o investimento em energia elétrica não sairia do papel

por mãos privadas caso houvesse risco de não haver demanda suficiente para tornar o projeto rentável. Assim, uma nova indústria seria viável apenas sob a condição de que todos os anéis da cadeia produtiva existissem, em um movimento coordenado.

Caberia ao Estado, portanto, desenvolver um sistema nacional de inovação baseado na promoção de atividades com potencial de gerar externalidades positivas para a economia. Essa política teria como objetivo precípua estabelecer uma relação permanente de contato com o setor privado, a fim de conhecer os reais constrangimentos à produção, avaliar projetos de sucesso e descartar fracassos. No Brasil, desde a edição da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) em 2004, esforços têm sido despendidos nessa direção. Criou-se a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), com a missão de coordenar a execução da política industrial, a partir de um espaço institucional que permite a troca de informações entre Ministros de Estado, pesquisadores, empresários e representações sindicais (SALERNO; DAHER, 2006).

Em particular, na execução de políticas voltadas para o setor de Petróleo e Gás, destaca-se a atuação da Agência Nacional do Petróleo (ANP), entidade criada a fim de gerar uma interface entre a Petrobrás, agentes governamentais e fornecedores, no âmbito dos programas de incentivos ao setor petrolífero. Essa relação possibilitou a execução das políticas de conteúdo nacional, mapeando os fornecedores domésticos num processo de aprendizagem mútua entre empresas e setor público (ALMEIDA; OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014).

Contudo, argumentam os autores, esse tipo de política setorial tem a desvantagem de refratar os objetivos de inovação. A melhor forma de dinamizar permanentemente a economia seria incentivar atividades e não setores, na medida em que atacariam os dois problemas supracitados. Por exemplo, em vez de escolher entre fomentar o setor de turismo ou o setor de *call center*, o governo investiria em treinamento de mão de obra bilíngue, uma atividade comum a ambos os ramos de atividade.

Para isso, o foco recairia sobre o processo de implementação da política industrial, talvez com maior importância do que definir seus resultados esperados. Incentivar a descoberta é um processo incerto por natureza, portanto não há razão para estabelecer metas *ex ante*. Ademais, como mostra Mansueto Almeida (2009), as políticas industriais brasileiras do século XX pecaram em reproduzir os instrumentos de controle presentes nos casos de sucesso asiáticos, conhecidos na literatura como *stick-and-carrot policies*, em que o recebimento de recursos e seu eventual desligamento ocorreriam mediante regras bem definidas. Por exemplo, condicionar empréstimos a volume de exportação no nível das empresas, e não do setor.

Também, é preciso que uma agência com burocracia especializada e grande centralidade na economia se encarregue de coordenar as políticas e que seja legalmente responsabilizada em caso de fracasso. No caso sul-coreano, os grupos empresariais tinham a supervisão próxima do próprio presidente da república. No Brasil, esse protagonismo parece estar no BNDES, pela sua centralidade na economia

brasileira, sua importância no financiamento de investimentos de longo prazo e sua tradição de burocracia competente e estabilidade institucional.

## Conclusão

Este artigo procurou discutir aspectos da prática de política industrial, com base em estudos de casos internacionais com lições para a economia brasileira. Destacam-se duas: a importância da criação de um sistema nacional de inovação, através da criação de instituições que provocam o encontro agentes públicos e empresários, a fim de dirimir problemas de coordenação e informação. Ademais, impõe-se a responsabilização dessas instituições quanto à execução dos projetos, com a missão de tornar pública a efetividade das medidas adotadas. Quaisquer que sejam as diretrizes adotadas (se mais verticais ou horizontais), a experiência internacional mostra a importância de mecanismos de controle (*stick and carrot policies*) na obtenção de resultados. O Brasil é pródigo na concessão de benefícios, porém inexperiente na avaliação de resultados e redirecionamento dos recursos. Isso tende a gerar um ambiente de risco moral para o empresário, blindado da competição e com baixos incentivos para inovação.

Buscou-se mostrar que, apesar das reformas de cunho liberal por que passou o Brasil durante a década de 1990, nunca deixamos de fazer política industrial, seja ela incentivando a inovação em setores de alta tecnologia, ou concedendo incentivos setoriais, ou até fo-

mentando processos de fusão e aquisição para gerar *players* globais. Contudo, a falta de coordenação de objetivos e metas de performance parece sabotar os objetivos de crescimento econômico e desenvolvimento industrial. Com base nos resultados empíricos apresentados, é possível concluir que continuar com as velhas políticas implica em reproduzir os incentivos de mercado que já recebemos, reforçando o perfil primário das exportações e baixa inserção em cadeias globais de alto valor agregado. Não só a ausência de instituições adequadas é um dos fatores que impedem o crescimento econômico sustentado, como permite práticas nefastas de *rent seeking* por parte de empresários bem conectados e mal-uso de empresas estatais para fins político-partidários. A tarefa do policymaker no Brasil é, antes de tudo, disciplinar o capitalismo de laços enraizado em nosso país.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. **Desafios da Real Política Industrial Brasileira do Século XXI**. Brasília, Ipea; Textos para Discussão n° 1452; 2009.

ALMEIDA, M.; OLIVEIRA, R. L. DE; SCHNEIDER, B. R. **Política Industrial e Empresas Estatais no Brasil: BNDES e Petrobras**. Brasília, Ipea; Textos para Discussão n° 2013; 2014.

BIRDSALL, N. M. et al. **The East Asian miracle: economic growth and public policy**. World Bank report; 1993.

KLINGER, B.; LEDERMAN, D. **Diversification, Innovation, and Imitation inside the Global Technological Frontier**. World Bank Policy Research Department Working Paper no. 3872. April. 2006

KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013.

LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de Laços**. Elsevier Editora, 2010.

LORA, E. **Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure it**. Inter-American Development Bank, 2001.

MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. G. **Reinventando o capitalismo de Estado: o Leviatã nos negócios Brasil e outros países**. Harvard University Press, 2014.

QIAN, Y. **How Reform Worked in China**. London: The MIT Press, 2017.

RODRIG, D. **One economics, many recipes : globalization, institutions, and economic growth**. [s.l.] Princeton University Press, 2007.

SALERNO, M. S.; DAHER, T. **Política Industrial**, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce): balanço e perspectivas. Brasília: [s.n.], 2006.

**Autores:**

<sup>1</sup>Rafael Thalysson Costa Silva

<sup>1</sup>Aluno do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico - PPGDSE da Universidade Federal do Maranhão - UFMA.

# Mercado de Trabalho e Produtividade: a Experiência Maranhense a partir da Década de 2000

A produtividade é uma das maneiras de se avaliar o desempenho econômico de um país, pois reflete a competitividade e as possibilidades de crescimento e desenvolvimento econômico de suas atividades.

**Resumo:** O presente trabalho pretende analisar o mercado de trabalho e a produtividade do trabalho do Maranhão, em comparação com o país, no período entre 2002 e 2015. A produtividade é uma das maneiras de se avaliar o desempenho econômico de um país, pois reflete a competitividade e as possibilidades de crescimento e desenvolvimento econômico de suas atividades. A primeira década de 2000 foi caracterizada por um processo de reestruturação do mercado de trabalho, o qual se traduziu no aumento da formalização da força de trabalho ocupada. Além disso, através dos dados utilizados observou-se que o comportamento do produto e do emprego formal no país e no estado seguiram a mesma linha de tendência. Por outro lado, viu-se que alguns setores experimentaram queda de produtividade.

**Palavras chave:** Produtividade, emprego, estrutura produtiva.

## Introdução

Os anos de 2003 a 2014 foram marcados por recuperação econômica no Brasil, em que os níveis de crescimento foram relativamente altos reduzindo-se com a crise econômica mundial. Esse período não foi marcado somente pela elevação do Produto Interno Bruto (PIB) do país, mas de maneira geral, por melhorias nos âmbitos sociais, com diminuição da desigualdade e melhora da qualidade de vida da população, e melhora de outros indicadores macroeconômicos, principalmente no mercado de trabalho.

O objetivo deste trabalho é fazer uma retrospectiva do mercado de trabalho, a partir da primeira década de 2000, segundo seus indicadores, procurando destacar as implicações e perspectivas que daí decorrerem. Para isso, essas variáveis são relacionadas à produtividade do trabalho, pois ela traduz o desempenho das atividades e ainda pode ser comparada aos principais indicadores do tema.

Nesta perspectiva, além desta introdução, a estrutura do trabalho contempla mais três seções. A segunda seção contém uma revisão da literatura sobre o debate recente da produtividade e mercado de trabalho no Brasil. A terceira seção mostra as alterações observadas na força de trabalho e na composição da população ocupada, bem como a trajetória do emprego formal concomitantemente com o do produto. A última seção trata de uma síntese conclusiva do texto, seguindo-se as referências bibliográficas mencionadas.

## Algumas Considerações sobre a Produtividade e o Mercado de Trabalho

Nos últimos anos, os estudos sobre a evolução da produtividade vêm ganhando mais espaço no debate econômico no Brasil. Considerada como medida associada à competitividade, crescimento e desenvolvimento econômico das atividades dos países, a produtividade vem sendo avaliada como uma das melhores maneiras de medir o desempenho econômico, apresentando relações com algumas importantes variáveis econômicas que estão associadas a esse desempenho, como a inflação, o emprego e o crescimento do Produto Interno Bruto.

Isso pode ser visto pelo número de estudos como os de Bonelli e Bacha (2012), Andrade (2011), Ellery e Teixeira (2012), entre outros. Estudar o padrão de evolução da produtividade se justifica pela necessidade de entender e acompanhar a competitividade de um país seja para manter um espaço no cenário internacional ou sustentar o crescimento econômico. Nesse sentido, Bonelli e Bacha (2012) constataram que:

Fases de crescimento mais rápido do PIB estão associadas ao crescimento mais acelerado da produtividade do trabalho. Isso aconteceu na longa fase de crescimento anterior a 1980 (quando a produtividade aumentou para 4,1% ao ano, desde 1947), entre 1983 e 1987 (quando aumentou para 1,2% ao ano), entre 1992 e 1997 (quando aumentou para 1,1%) e entre 2003 e 2011 (quando a elevação foi em média de 1,8%). Constatou-se, assim, que os ganhos da produtividade do trabalho também estão associados ao crescimento rápido (BONELLI;BACHA, p. 254, 2013).

A relação entre produtividade e emprego, de acordo com Andrade (2011), mostra que um aumento da produtividade do trabalho ou da produtividade total dos fatores<sup>1</sup> corresponde a um mesmo nível de produção atingido com uma menor quantidade de insumos. Dessa forma, para muitos autores, essa diminuição na quantidade de insumos pode vir a ter um impacto negativo sobre o nível de emprego.

Outro aspecto que afeta a quantidade de empregos contratados está relacionado a regulamentação presente no mercado de trabalho. Ellery e Teixeira (2012) explanam:

A falha dos modelos em explicar adequadamente o mercado de trabalho brasileiro indica a presença de distorções, além da perda de eficiência causada pelo imposto sobre a renda do trabalho. A existência dessas distorções é bem conhecida por todos que estudam o mercado de trabalho brasileiro, caracterizado por excesso de regulamentação (ELLERY; TEIXEIRA, p. 282, 2012).

No que se refere a relação entre produtividade e crescimento econômico, Ellery e Teixeira (2012) sugerem que políticas públicas que buscam mais eficiência, podem propiciar o aumento da PTF e do crescimento econômico.

Como a experiência internacional tem mostrado (Easterly e Rebelo [1993] e Easterly et al. [1993]), tais políticas necessariamente passam pelo investimento em capital humano, pela geração de infraestrutura e pela criação de um ambiente de negócios favorável aos empreendedores, permitindo e incentivando a realização dos investimentos privados. Taxar como país rico e investir como país pobre reduz a produtividade e o PIB por trabalhador (ELLERY; TEIXEIRA, p. 284, 2012).

Levy e Giambiagi (2012), ao discutirem as restrições existentes ao crescimento, mostram que o investimento é um dos principais determinantes do crescimento, enquanto a poupança doméstica representa uma importante restrição:

<sup>2</sup> Como o nome sugere, a Produtividade Total dos Fatores (PTF) busca considerar em seu cálculo todos os fatores presentes no processo produtivo. Segundo Veloso et. al (2012), a PTF é uma medida da eficiência agregada da economia, que inclui a tecnologia e a eficiência da alocação dos fatores de produção.

No curto prazo, uma economia pode crescer utilizando recursos humanos e materiais ociosos, segundo movimentos que correspondem ao que se convencionou denominar ciclos econômicos. No longo prazo, no entanto, uma economia somente pode crescer por meio do aumento dos recursos produtivos - capital e trabalho - e de sua produtividade. Os avanços na produtividade total dos fatores decorrem de um ambiente institucional favorável que estimule a eficiência na alocação dos recursos, a inovação e o progresso técnico, envolvendo aspectos como o marco legal e regulatório, o estímulo à concorrência e à estabilidade macroeconômica, entre outros. No caso dos fatores de produção, o trabalho tende a ser influenciado no longo prazo basicamente pela dinâmica demográfica, enquanto o aumento do estoque de capital depende do investimento, que por seu turno requer, para ser sustentável, que a economia produza a poupança para "financiá-lo" (LEVY; GIAMBIAGI, p. 297, 2012).

A produção tende a aumentar quando o nível de produtividade se eleva, dessa forma, a relação entre crescimento da produtividade e aumento do PIB é evidente. São vários os indicadores para o cálculo da produtividade: produtividade do trabalho, produtividade do capital, produtividade total dos fatores, entre outros.

A análise da produtividade do trabalho (PT) é uma opção comum para muitos autores, e esta será objeto de estudo nesse trabalho, pois além de ser possível analisá-la por setores, ela pode ser comparada aos principais indicadores do mercado de trabalho, sendo um ótimo indicador da eficiência da economia.

A PT é a maneira mais fácil para medir a eficiência econômica. Ela "corresponde ao quociente entre o produto e alguma medida de trabalho" (Bonelli; Bacha, 2012, p.255), por exemplo, pode-se utilizar o PIB ou valor adicionado pelo número de pessoas ocupadas, ou pelo número de horas trabalhadas.

Vários autores têm indicado que as transformações sociais e econômicas mais recentes, decorrentes do processo de reestruturação

produtiva do capital, além de intensificarem as velhas desigualdades e precariedades estruturais, produziram também novos mecanismos de precarização e exclusão através de um desemprego aberto elevado e de uma nova informalidade do trabalho (POCHMANN, 2002).

Na recente década de 2000, com o fortalecimento das funções sociais e econômicas de regulação estatal e suas políticas desenvolvimentistas, tanto o crescimento econômico como uma forte ampliação do consumo e do poder aquisitivo do salário mínimo definem o novo cenário econômico e social no Brasil. O emprego assume aspectos econômicos, políticos e sociais diversos, permanentemente imbricadas na dinâmica social e inseparáveis na análise sociológica. Por esta razão, ela não pode estar desvinculada nem da questão do desenvolvimento econômico nem da questão social em sua dimensão propriamente política (VARGAS, 2012).

A partir dos anos 2000, após o longo período de crise e de desestruturação do mercado de trabalho, a economia brasileira começou a apresentar sinais de recuperação, passando a configurar-se um quadro de crescimento econômico. A partir desse contexto nacional favorável, o Maranhão também passou a apresentar um significativo crescimento tanto do produto como do emprego.

Nesse contexto que se insere este trabalho, que estuda a evolução da produtividade e do mercado de trabalho maranhense, comparando-o com os mesmos indicadores no âmbito nacional. A análise delimita-se entre 2002 e 2015, ainda não explorado na literatura. Para tal, utilizou-se as informações das Contas Re-

gionais e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), oriundas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), disponibilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

## Evolução da Produtividade do Trabalho e do Mercado de Trabalho Maranhense a partir de 2000

A década de 1990 foi um período difícil para o mercado de trabalho, com alto nível de desemprego e aumento da informalidade, diferentemente da década seguinte, em que esses fatores foram de certa forma revertidos. Muitos foram os fatores que contribuíram ao fraco desempenho do mercado de trabalho nos anos 1990, como a forte instabilidade macroeconômica, a reestruturação da indústria, as quedas de investimento, o aumento das privatizações com fortes reestruturações.

Na década seguinte, o mercado de trabalho reverteu de certa forma seu fraco desempenho. No Brasil, a taxa anual de crescimento da População em Idade Ativa (PIA) esteve no período 1980-1990 próxima a 3% próxima (IMESC, 2013). Como se vê na Tabela 1, no período mais recente entre 2002 e 2015, o ritmo de crescimento anual do indicador reduziu-se para 1,7%. Do mesmo modo, a PIA do Estado também passou pelo mesmo processo, registrando o ritmo de crescimento anual de 1,5%.



Tabela 1. Brasil e Maranhão: Pessoas de 10 anos ou mais de idade (em mil pessoas), por condição de atividade na semana de referência, e Taxas de Participação (%), entre 2002 e 2015

Indicadores	2002		2015		Taxa de cresc. ao ano (%)	
	Brasil	Maranhão	Brasil	Maranhão	Brasil	Maranhão
População total	174.633	5.803	204.450	6.904	1,22	1,35
População em idade ativa (PIA)	143.134	4.651	177.657	5.654	1,68	1,51
População economicamente ativa (PEA)	87.750	2.814	105.519	3.170	1,43	0,92
População ocupada	79.709	2.664	95.380	2.956	1,39	0,80
População desocupada	8.041	150	10.139	214	1,80	2,77
População não economicamente ativa	55.372	1.838	72.137	2.485	2,06	2,35
Taxa de participação (PEA/PIA)	61,3%	60,5%	59,4%	56,1%	-0,24	-0,58

Fonte: PNAD (IBGE); Elaboração do autor.

Por outro lado, percebe-se que a população total maranhense cresce (1,35% a.a.) a um ritmo superior ao registrado no plano nacional (1,22% a.a.). A transição demográfica, que no plano nacional alguns autores afirmam estar em vias de consolidação<sup>3</sup>, no Maranhão está em pleno curso, o que indicaria maior disponibilidade de mão de obra no estado nos próximos anos (IMESC, 2013).

Segundo Nascimento (2012), a maior disponibilidade de mão de obra se deve em grande parte ao fenômeno denominado bônus demográfico, segundo estudos relacionados aos efeitos do crescimento populacional sobre o mercado de trabalho. O bônus demográfico constitui uma situação de simultâneo crescimento da PIA e redução da razão de dependência, que tem como resultado a maior oferta de mão de obra.

Ainda avaliando a dinâmica ocupacional, observa-se que o dinamismo da economia maranhense, comparado ao plano nacional, não se traduziu em uma maior expansão da ocupação. Enquanto no nível nacional a ocupação registrou crescimento médio anual de 1,39%, no Estado a taxa anual não foi além de 0,80%.

<sup>3</sup> Fabio Giambiagi e Armando Castelar Pinheiro destacam que o hiato do Brasil em relação aos países desenvolvidos quanto à expectativa de vida deve se estreitar com o tempo, uma vez que a transição demográfica está se dando em ritmo cada vez mais acelerado. Ver GIAMBIAGI; CASTELAR (2012).

Tanto no plano estadual como no nacional houve recuo na taxa de participação da População Economicamente Ativa (PEA), de maneira mais acentuada no Maranhão (-4,4 p.p.). Vale ressaltar que a partir de 2014 assistimos o processo de deterioração da economia em todos os planos regionais, que passou a se intensificar a partir de 2015, afetando todos os indicadores econômicos, de forma mais perceptível no mercado de trabalho.

No que tange as mudanças na estrutura ocupacional no período analisado (Tabela 2), constata-se que nos dois planos (Maranhão e Brasil), houve um forte crescimento do emprego formal e no caso do Maranhão o indicador registrou expansão da ordem de 5,5% a.a., comparado a 3,5% a.a. no plano nacional.

O período de 2000 a 2010 foi caracterizado por um processo de reestruturação do mercado de trabalho brasileiro que se traduziu na redução da taxa de desemprego e no aumento da formalização da força de trabalho ocupada. O mercado de trabalho brasileiro reagiu muito favoravelmente ao cenário de maior expansão da demanda agregada. Enquanto que no Maranhão, a dinâmica econômica nesse período esteve associada diretamente ao *boom* das exportações de *commodities* agrícolas e minerais<sup>4</sup>, bem como o crédito direcionado ao financiamento imobiliário e de bens de consumo duráveis<sup>5</sup> (IMESC, 2013).

<sup>4</sup> Em 2001, as exportações maranhenses somaram US\$ 544 milhões, alcançando em 2010 o valor de US\$2,9 bilhões.

<sup>5</sup> O crédito direcionado ao financiamento imobiliário e de bens de consumo duráveis também teve significativa influência como fonte geradora de dinamismo à economia do Estado. Entre 2006 e 2010, a modalidade de crédito para aquisição de imóveis deu um salto, de R\$ 26 milhões para R\$ 305 milhões no período. Com isso, entre 2003 e 2010, a taxa média anual de crescimento da economia maranhense foi de 5,8%, acima da média nacional (4,6%).

No âmbito do mercado de trabalho maranhense, segundo Lima *et al.* (2015), entre 2002 e 2011, houve uma significativa melhora do grau de formalização das relações de emprego com maior intensidade no Maranhão do que no conjunto do país. No entanto, a autora aponta ainda que o mercado de trabalho maranhense apresentou um baixo grau de estruturação em relação ao brasileiro. Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-PNAD, em 2011, enquanto a formalização das ocupações (carteira assinada somada aos militares e estatutários) atingia 46,0% no plano nacional, no Estado do Maranhão o percentual atingia somente 22,1%. “Ademais, enquanto no Brasil os empregados sem carteira assinada representavam 24,6% do total de empregados assalariados, no Maranhão, o percentual de emprego não protegido correspondia a 44,7%” (LIMA *et al.*, 2015 p. 29).

Tabela 2. Brasil e Maranhão: Pessoas de 10 anos ou mais de idade (em mil pessoas), segundo posição na ocupação e categoria de emprego, e taxas de Participação (%) e Crescimento ao ano (%), entre 2002 e 2015

	Posição na ocupação e categoria de emprego	2002	2015	Participação (%)		Tx de cresc a.a. (%)
				2002	2015	
Brasil	Total de ocupados	79.709	95.380	100,0	100,0	1,39
	Trabalhador com carteira assinada	24.957	38.841	31,3	40,7	3,5
	Militar e funcionário público estatutário	5.092	7.328	6,4	7,7	2,8
	Trabalhador sem carteira assinada	19.355	17.704	24,3	18,6	-0,7
	Empregador	3.380	3.551	4,2	3,7	0,4
	Conta própria	17.747	21.823	22,3	22,9	1,6
	Trab. na construção para o próprio uso	150	105	0,2	0,1	-2,7
	Trab. na produção para o próprio consumo	3.156	3.742	4,0	3,9	1,3
	Trab. não remunerado	5.872	2.287	7,4	2,4	-7,0
Maranhão	Total de ocupados	2.664	2.956	100,0	100,0	0,80
	Trabalhador com carteira assinada	232	467	8,7	15,8	5,5
	Militar e funcionário público estatutário	145	210	5,4	7,1	2,9
	Trabalhador sem carteira assinada	693	642	26,0	21,7	-0,6
	Empregador	75	54	2,8	1,8	-2,5
	Conta própria	918	1.039	34,5	35,1	1,0
	Trab. na construção para o próprio uso	2	4	0,1	0,1	5,5
	Trab. na produção para o próprio consumo	205	385	7,7	13,0	5,0
	Trab. não remunerado	393	155	14,8	5,2	-6,9

Fonte: PNAD (IBGE); Elaboração do autor.

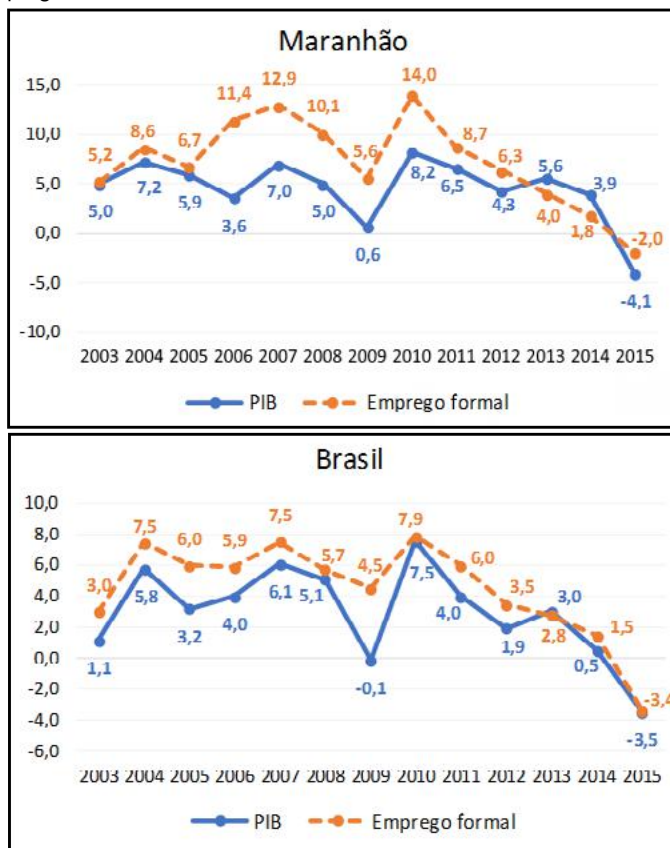
Dentre as demais categorias (Tabela 2), percebe-se que o número de trabalhadores sem carteira assinada, entre 2002 e 2015, apresentou redução tanto no país (-0,7% a.a.) quanto no

estado (-0,6% a.a.). Enquanto a sua participação no total de ocupados reduziu significativamente, as categorias Conta Própria e Trabalho para próprio consumo registraram crescimento, evidenciando o aumento da precarização do trabalho nos dois planos, com maior intensidade no Maranhão.

Visto a estruturação do mercado de trabalho, agora verifica-se a relação entre emprego formal e crescimento econômico, que é uma das comparações mais realizadas, a fim de buscar uma associação entre ambos. O crescimento no Brasil no período estudado sofreu muitas variações, passando por um cenário de grande crise mundial, mas, assim como o emprego formal, pode-se dizer que teve bom desempenho na década analisada, com forte recuperação em 2010, seguida de desaceleração nos anos seguintes.

As taxas de variações anuais do PIB e do emprego formal são confrontadas no Gráfico 1 e representam o quanto essa taxa de um ano variou em relação a taxa do ano anterior. As taxas do emprego formal acompanharam as flutuações das taxas do PIB no período de 2002 a 2015, mesmo com amplitudes menores que as variações do PIB, mostrando que o emprego foi menos afetado pelo contexto econômico e que ambas se movimentaram praticamente juntas ao longo dos anos, mostrando a intensa relação entre esses dois indicadores.

Gráfico 1. Brasil e Maranhão: Taxa de Variação Anual do PIB e do Emprego Formal - 2002-2012 (%)



Fonte: Contas Regionais/IBGE e RAIS/MTE. Elaboração do autor.

De maneira geral, mesmo nos anos da crise mundial (2008-2009), o mercado de trabalho e o crescimento econômico do país e do estado tiveram uma performance positiva nos anos aqui analisados. Já em 2015, ano que inicia a recessão econômica no país, os indicadores de emprego e produto passam a registrar queda expressiva.

Apesar da volatilidade do crescimento do PIB, a ocupação total no Brasil e Maranhão cresceu persistentemente até 2014. Como o total da ocupação captura todas as formas de trabalho, e como a participação do setor terciário é maior, esta poderia ser uma das explicações pelas quais o emprego continuou alto no país, a despeito das pífias taxas de crescimento do PIB. Isto porque, segundo Chahad e Pozzo (2013), o setor terciário se compõe de ramos de atividade que absorvem pessoal de menor qualificação, regra geral, com baixos níveis de produtividade, que ajudam a sustentar o em-

prego no contexto de um nível de atividade econômica que deslança muito lentamente.

No que se refere a Produtividade do trabalho, em primeiro lugar, verificaremos como se comportou a produtividade e a participação do trabalho decomposta em 6 setores, entre 2002 e 2015. Tendo em vista que a produtividade do trabalho corresponde ao quociente entre alguma medida de produto – nesse caso, o Valor Adicionado Bruto (VAB) – e alguma medida de trabalho, pode ser expressa, por meio da notação  $Y / L$ .

Para esse trabalho na avaliação de produtivi-

$$PT = \frac{PIB}{PO}, \text{ onde } PIB = proxy$$

dade do trabalho utilizaremos a fórmula e a PO é a população ocupada na produção em cada setor.

Posto isso, verifica-se, inicialmente, o peso relativamente maior do setor agropecuário na geração total de valor agregado (Tabela 3). Os percentuais observados para Maranhão em 2002 (12,8%) e 2015 (10,4%) são superiores aos da média nacional nos mesmos anos, que foram, respectivamente, de 6,4% e 5,0%. Este setor ainda é responsável pela maior parcela da população ocupada do estado: 37,5% do total em 2015. Resulta disso uma baixa produtividade média do trabalho neste setor de atividade, em torno de R\$ 1,5 mil em 2002 e R\$ 6,5 mil em 2015, valores que correspondem, respectivamente, a 28,4% da produtividade média geral da economia maranhense em 2002 e a 27,7% da mesma em 2015.

O setor industrial viu sua participação no VAB total do estado aumentar de 9,4% para 11,2% entre o início e o fim da do período analisado. Uma pequena variação que, entretanto, permitiu uma forte expansão – à taxa de 15,6% a.a. – da produtividade média do setor de R\$ 8,2 mil, em 2002, para R\$ 53,7 mil, em 2015. Se-

melhantemente, o ramo de Construção Civil registrou aumento anual de 7,0% na produtividade média do trabalho, e apesar de reduzir sua participação na estrutura produtiva maranhense (-1,0 p.p.), ampliou seu peso no contingente de ocupados do estado (+3,7 p.p.).

Tabela 3. Brasil e Maranhão: Produtividade Média do Trabalho (em R\$) por setor de atividade, participação do Valor Adicionado Bruto (%) e da ocupação (%) por atividade econômica, entre 2002 e 2015, e taxa de crescimento ao ano (%)

Setores	Valor Adicionado (%)	Ocupação (%)	Produtividade (em R\$)	Valor Adicionado (%)	Ocupação (%)	Produtividade (em R\$)	crescimento ao ano (%)
<b>Brasil</b>	100,0	100,0	15.936	100,0	100,0	54.053	9,9
Agropecuária	6,4	20,7	4.952	5,0	14,1	19.234	11,0
Indústria	19,9	14,2	22.316	16,8	12,5	72.286	9,5
Construção	6,5	7,1	14.458	5,7	9,0	34.630	6,9
Comércio	7,7	17,2	7.181	13,3	18,2	39.570	14,0
Serviços <sup>1</sup>	43,0	36,0	19.059	42,0	41,0	55.406	8,6
Administração Pública	16,5	4,9	53.593	17,2	5,3	176.764	9,6
<b>Maranhão</b>	100,0	100,0	5.468	100,0	100,0	23.631	11,9
Agropecuária	12,8	45,2	1.551	10,4	37,5	6.536	11,7
Indústria	9,4	6,3	8.170	11,2	4,9	53.723	15,6
Construção	9,4	6,3	8.191	8,4	10,0	19.751	7,0
Comércio	11,4	15,7	3.965	14,5	15,8	21.682	14,0
Serviços	33,5	23,2	7.902	29,3	27,2	25.454	9,4
Administração Pública	23,5	3,3	38.536	26,2	4,5	137.505	10,3

Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração do autor.

<sup>1</sup>Na atividade Serviços estão inseridos as atividades: alojamento e alimentação; Transporte, armazenagem e comunicação; Educação, saúde e serviços sociais; Serviços domésticos; e outros serviços coletivos, sociais e pessoais.

Os Serviços tem sido responsável por pouco mais de 1/3 do valor agregado estadual na década e emprega, em média, cerca de 23% da população ocupada estadual. Neste setor, a produtividade média do trabalho cresceu à taxa de 9,4% a.a. no período, com seu valor absoluto partindo de R\$ 7,9 mil, em 2002, para R\$ 25,4 mil, em 2015

Em relação as demais atividades, vale destacar o bom desempenho do Comércio e da Administração Pública, os quais registraram ganhos na participação tanto na estrutura produtiva quanto na ocupação. Como resultado, o setor do Comércio registrou uma das taxas de crescimento mais elevada de produtividade média (14,0% a.a.) entre 2002 e 2015, enquanto que a Administração Pública permanece como a maior produtividade média em ambos os anos apresentados.

No seu conjunto, a produtividade média da mão de obra maranhense passou de R\$ 5,5 mil, em 2002, para R\$ 22,6 mil, em 2015, com crescimento anual de 11,9%. Tendo recebido impulsos mais expressivos apenas dos ramos de Serviços e Administração Pública, o que se pode inferir, preliminarmente, com base nos resultados, é que os esforços recentes, sejam estes estaduais, sejam federais, de apoio à retomada da indústria, ainda não mostraram seus efeitos.

## Conclusão

Este trabalho avaliou a evolução da produtividade do trabalho e o desempenho do mercado de trabalho no Brasil e no Maranhão entre 2002 e 2015, período que compreende o bom desempenho do mercado de trabalho, seguida de deterioração nas duas esferas.

Em relação ao mercado de trabalho brasileiro e maranhense, a primeira década de 2000 foi caracterizada por um processo de reestruturação, o qual se traduziu no aumento da formalização da força de trabalho ocupada. Além disso, buscou-se analisar o comportamento do PIB, do emprego Formal e da produtividade do trabalho. Através dos dados utilizados observou-se que o comportamento do PIB e do Emprego Formal no Brasil seguiram a mesma linha de tendência.

Por outro lado, alguns setores experimentaram queda de produtividade. Esse resultado, no entanto, deve ser qualificado pelo fato de que em todos os casos houve crescimento do

valor adicionado, apenas o crescimento do emprego se deu em uma proporção maior. Em resumo, características próprias de economia de baixo nível de desenvolvimento ainda são bastante presentes na estrutura da economia maranhense no período investigado. O setor agropecuário, que gera relativamente pouco valor agregado é, no entanto, um grande empregador de mão de obra de baixa remuneração. Já no setor industrial, verifica-se que não há estagnação da produtividade média do trabalho, no entanto o crescimento observado na produtividade setorial foi em decorrência da redução da ocupação no setor. E nos serviços, o baixo crescimento da produtividade na década decorre de sua característica de grande absorvedor de mão de obra de demais setores da economia.

Dessa forma, revelam-se embates quando se compara a estrutura produtiva do Maranhão com o Brasil. Isso fica evidente com a atividade Indústria de Transformação, que apresenta pequeno peso na capital maranhense, enquanto que este setor tem peso significativo no comportamento da economia nacional.

Como abordado anteriormente, a estrutura produtiva do Estado do Maranhão é limitada e este comportamento impacta negativamente a dinâmica do mercado de trabalho. Isto é justificada pela especialização das atividades com ganhos de produtividades elevados, como bens primários ou intermediários, os quais sofrem influência da oscilação do mercado externo. Desse modo, há uma baixa capacidade destas atividades proporcionarem os “efeitos de encadeamentos”, prejudicando o dinamismo ocupacional e favorecendo a dependência de recursos oriundos da União,

de investimento público ou privado e crédito (IMESC, 2013).

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. (2011) **Produtividade na indústria brasileira entre 1990 e 2002: Comparação entre indústria de processo e de montagem**, dissertação do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos.

BONELLI, R. & BACHA, E. (2012) **Crescimento Brasileiro Revisitado, em Desenvolvimento Econômico** — Uma Perspectiva Brasileira. Editado por F. Veloso, P. C. Ferreira, F. Giambiagi e S. Pessôa. Ed. Campus, Rio de Janeiro.

BONELLI, R. & FONTES, J. (2013) **Desafios Brasileiros no Longo Prazo**, Texto para Discussão, IBRE-FGV.

CHAHAD, J. P. Z.; POZZO, R. G. (2013) **Mercado de Trabalho no Brasil na Primeira Década do Século XXI: Evolução, Mudanças e Perspectivas - Demografia, Força de Trabalho e Ocupação**, em Boletim Informações FIPE, v. 392, São Paulo.

ELLERY, R. & TEIXEIRA, A. (2012) **O milagre, a estagnação e a retomada do crescimento**: as lições da economia brasileira nas últimas décadas, em Desenvolvimento Econômico — Uma Perspectiva Brasileira. Editado por F. Veloso, P. C. Ferreira, F. Giambiagi e S. Pessôa. Ed. Campus, Rio de Janeiro.

IMESC. **Estudos sobre a economia maranhense contemporânea** / Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – São Luís: IMESC, 2013.

LEVY, P. M. & GIAMBIAGI, F. (2012) **Poupança e investimento**: o caso brasileiro em Desenvolvimento Econômico — Uma Perspectiva Brasileira. Editado por F. Veloso, P. C. Ferreira, F. Giambiagi e S. Pessôa. Ed. Campus, Rio de Janeiro.

LIMA, et al. Um Balanço sobre a Estrutura e a Dinâmica do Mercado de Trabalho Maranhense a Partir dos anos 2000. **Cadernos de pesquisa**. Observatório Social e do Trabalho; n. 01 Ano: 03 (2015).

NASCIMENTO, P. A. M. M. Et Alii. **O perfil da força de trabalho brasileira**: trajetórias e perspectivas. Nota Técnica IPEA, n. 51, maio de 2012.

POCHMANN, M. **Mercado Geral de Trabalho: O que há de novo no Brasil?** Parcerias Estratégicas. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia. v. 11, n. 22, p. 121-144, 2010.

VARGAS, F.B. **Emprego e desenvolvimento regional**: contornos de uma questão social. ABET v. XI n. 2 de jul/dez de 2012.

VELOSO F. & FERREIRA, P. C. & PESSÔA, S. (2012). **Experiências comparadas de crescimento econômico no pós-guerra** em Desenvolvimento Econômico — Uma Perspectiva Brasileira. Editado por F. Veloso, P. C. Ferreira, F. Giambiagi e S. Pessôa. Ed. Campus, Rio de Janeiro.