

# **AVALIANDO O PDF-MA COM VISTAS AOS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SOCIECONÔMICO REGIONAL.**

Heric Santos Hossoé \*

## **RESUMO**

Este artigo tem como objetivo avaliar a formulação e a implementação do Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Estado do Maranhão. Vale destacar, que este programa emerge da necessidade das grandes empresas e do Estado de oferecerem uma resposta para os empresários locais e a sociedade no sentido de integra-los às cadeias produtivas das grandes empresas. No entanto, para atingir essa finalidade, é necessário ressaltar que a avaliação do PDF-MA desenvolvida é dinâmica e pretende ir desde o geral, as relações econômicas internacionais, passando pelos reflexos dessas relações no Brasil, chegando ao mais específico, o programa exposto. No percurso, utilizou-se de uma abordagem qualitativa e quantitativa, tendo como técnicas de pesquisa, a modalidade documental e a bibliográfica. Dessa forma, pretende-se descortinar uma nova visão sobre o PDF-MA.

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

## **ABSTRACT**

This article aims to evaluate the formation and implementation of the State of Maranhão Supplier Development Program. It is worth noting that this program emerges from the need of big business and the state to offer a response to local businessmen and the society to integrate them to the supply chains of large companies. However, to this end, it should be emphasized that the evaluation of developed PDF-MA is dynamic and you want to go from the general international economic relations, through the reflections of these relations in Brazil, reaching the more specific, the above program. Along the way, we used a qualitative and quantitative approach, with the research techniques, the documentary mode and the literature. Thus, we intend to unveil a new take on the PDF-MA.

Keywords: Productive Restructuring. Neoliberal State. PDF-MA. Public Policy Evaluation. Sustainable Development.

---

\* Economista formado pela Universidade Federal do Maranhão. Doutorando em Políticas Públicas também pela Universidade Federal do Maranhão. Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão – UFMA Campus Bacanga. E-mail: heric.hossoe@ufma.br

## 1 - INTRODUÇÃO

Desde a década de 1980, quando se inicia a vinda dos primeiros empreendimentos de grande porte para o estado do Maranhão, que se deu principalmente com a chegada da Companhia Vale do Rio Doce e do Consórcio Alumar, muitas expectativas foram geradas em torno dessas empresas, havia a promessa de crescimento econômico, com geração de empregos e aumento de renda para a população maranhense. Vale ressaltar que por conta das promessas de tantos benefícios o governo gastou recursos e renunciou a impostos para que esses empreendimentos se concretizassem.

Passados mais de 30 anos da implantação desses empreendimentos, é possível perceber que a efetivação dessas promessas demonstrou-se muito aquém das expectativas geradas pela chegada dos investimentos. Se, por um lado, o governo concedeu todo incentivo para a implantação desses empreendimentos, por outro lado, não se preocupou em promover uma efetivação do mercado local.

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

Entretanto, questiona-se, se esse movimento de expansão das grandes empresas instaladas ou implantação das que pretendem se instalar aqui, vem acompanhado de uma política pública que vise beneficiar de fato a população local, distribuindo parte da riqueza gerada por esses novos investimentos.

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

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

O objetivo do governo com essas ações é criar um cenário favorável para que as empresas parceiras do programa (Alumar, Cemar, Eletronorte, Consórcio Estreito Energia (Ceste), FC Oliveira, MPX Energia, Renosa e Vale, dentre outras) priorizem a compra de bens e serviços de fornecedores locais, possibilitando o fortalecimento das empresas locais na concorrência com empresas de outros estados.

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

Por isso, surge à necessidade de se entender, como ocorreu a implementação do PDF-MA, para que possamos compreender se esta política pública está sendo efetiva no papel a que se propôs, ou seja, se ela está sendo capaz de proporcionar a inserção das empresas locais, em especial as micros e pequenas empresas na cadeia produtiva dos grandes empreendimentos do estado. Dessa forma, esse artigo, traz uma contribuição, na discussão crítica sobre a relação entre os grandes empreendimentos e as cadeias produtivas locais, bem como sobre os princípios que governam os modos de intervenção do poder público nesse campo da economia maranhense.

## **2 – METODOLOGIA**

Segundo preceitua Freitas (2009, p. 2), o tema do desenvolvimento sustentável é muito debatido na atualidade e tem um conceito sistêmico que se traduz em um modelo de desenvolvimento global. Este conceito de desenvolvimento sustentável foi utilizado pela primeira vez em 1987, no Relatório Brundtland (2011), que o define como:

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

Nesse conceito há três grandes pilares: a proteção ambiental, a responsabilidade social e o equilíbrio econômico. Por isso, atitudes que provocam a instabilidade desses pilares expõem-se como grandes ameaças para a sociedade e para as futuras gerações.

Partindo desse ponto de vista, ações e fatos que servem para superar tais instabilidades tornam-se cada vez mais difíceis, pois como afirma Freitas (2009, p. 6), tal instabilidade:

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

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

No entanto, faz-se necessário, contextualizar o conceito de desenvolvimento sustentável. Este conceito vem na esteira da reestruturação produtiva e na necessidade de readequação do Estado, para dar uma resposta tanto ao aumento do desemprego, como as nefastas consequências da globalização.

Percebe-se, então, que os condicionantes da reestruturação produtiva e em especial a forma como vem se dando a inserção internacional do Brasil, especialmente no que diz respeito às estratégias das grandes empresas frente ao cenário da globalização da economia mundial e constata-se que, ao contrário do que se poderia esperar, a globalização reforça as estratégias de especialização regional, ou seja, a nova organização dos espaços nacionais tende a resultar de um lado, da dinâmica da produção regionalizada das grandes empresas (atores globais) e do outro da resposta dos Estados Nacionais para enfrentar os impactos regionais seletivos da globalização.

Logo, podemos perceber a correlação existente entre a política pública adotada e os movimentos mais gerais do capital, tanto nacional quanto internacional. Portanto, dessa solução encontrada pelo governo do estado do Maranhão, emergem naturalmente duas concepções distintas de pensamento:

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

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

A este respeito, afirma Marcelino (2004, p. 30) “Como só é possível extrair *mais-valia* de trabalho vivo, rebaixar salários por meio da terceirização é uma forma de exploração renovada dentro do capitalismo”.

Pelo fato dessas concepções de pensamento serem essencialmente divergentes, é que a pesquisa feita se torna oportuna. Ela sugere uma inquietação no sentido de incitar a seguinte indagação: Como está ocorrendo a implementação do PDF-MA? Esse questionamento ganha relevância exatamente porque sua resposta pode definir qual das concepções de pensamento tende a se concretizar na materialização dessa política pública.

E para que possamos aprofundar quais os questionamentos que permeiam a investigação, é necessário compreender as dúvidas que surgem nas explicações que ambas as correntes dão para o mesmo fenômeno.

Para a primeira concepção de tendência neoliberal, as empresas de grande porte estão sempre inseridas em um contexto de transação com outras empresas, seja para vender ou para comprar, e é nessa esteira que as organizações empresariais de todo mundo, independente de sua área de atuação, estão enfrentando uma nova realidade conforme a concepção de Oliveira (2005), onde cenários cada vez mais competitivos pressionam-nas a reestruturarem-se e munirem-se de novos instrumentos e técnicas para sobreviverem.

Portanto, de uma posição altamente verticalizada, em que praticamente faziam tudo, essas empresas passam, cada vez mais, a envolver outras na realização de suas atividades. Conforme leciona Amato (1995, p. 25) “A concentração no negócio principal implica a redução do tamanho da cadeia interna de suas atividades, o que se denomina desintegração vertical ou terceirização de atividades internas”.

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

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

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

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

Justamente em busca da ampliação da sintonia entre as empresas, pressuposto da corrente de pensamento em questão, é que surgiria o ciclo virtuoso do desenvolvimento sustentável tão esperado pelos governos, motivo pelo qual o governo estadual criou o PDF-MA.

O programa atuaria, portanto, intervindo nas relações sociais, articulando compradores (grandes empresas, lhes oferecendo uma ação conjunta para colocar em prática a terceirização de suas atividades), fornecedores locais (empresas locais, com a perspectiva de que as grandes empresas os contratassem), entidades de classe e o governo, em busca do proposto equilíbrio econômico, possibilitando o aumento do volume de negócios local. Desse modo, todos os sujeitos envolvidos sairiam ganhando, como afirma Freitas (2009, p. 29):

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

Por essa visão, a política pública em tela contribuiria para o tão esperado desenvolvimento sustentável. Mas será que esse programa conseguiu efetivamente promover a integração que pretendia?

Essa pergunta é pertinente pelo olhar da segunda concepção de pensamento. Primeiro por indagar: no que se refere às empresas que participam do PDF-MA, é possível observar um aumento em seu volume de negócios após a implantação do programa? E mais importante ainda, cabe indagar: Seria, portanto, a implementação desse programa apenas mais um modo de institucionalizar a exploração capitalista?

Estas perguntas têm como base questionar o discurso da primeira corrente, que demonstra, preferencialmente, as vantagens da política pública em questão. Mas como mostra Harvey (1992), não é bem assim, há uma tendência atual dos mercados de trabalho em reduzir o número de trabalhadores “centrais” e empregar cada vez mais uma força de trabalho que é absorvida facilmente, porém é demitida sem custos quando o cenário econômico piora. Segundo o que coloca Marx & Engels (2007, p. 78-80):

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

Diante do exposto, pode-se pressupor que o fundamento da terceirização é a ideologia da classe dominante e que provavelmente, esta classe pode se utilizar desse instrumento para aprimorar sua busca incessante pelo lucro, e o traduz como “fenômeno inevitável”, dentro do processo de crescimento econômico a que o Brasil e, em especial o Estado do Maranhão, precisariam estar inseridos.

No entanto, essas ideias disseminadas pela classe burguesa, vestida pelo manto dos grandes investimentos, em última análise, configuram-se fundamentos do neoliberalismo, mas esses fundamentos não são verdades absolutas e por isso mesmo devem ser questionados em sua essência. Visto esta explicação o artigo propõe através de um olhar crítico, discutir os argumentos de ambas as correntes expostas, na busca pela compreensão do fenômeno social que emerge do PDF-MA em suas múltiplas determinações.

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

### **3 - RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Seguindo o percurso trilhado no artigo, cabe destacar que este item será dividido em três subitens, com vista a uma sequencia logica dos fatos, que construirá uma totalidade em movimento.

#### **3.1 – Contextualização Histórica**

Deve-se antes de qualquer coisa, elaborar uma contextualização histórica, tendo em vista que esta etapa permeia toda a discussão desenvolvida no trabalho. É justamente neste momento, que estão desbravadas as nuances em torno das categorias que, juntas constituem a fundamentação teórica para o artigo, relacionando-as com as diversas facetas da política pública escolhida.

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

Justamente por se pretender abordar do geral ao específico, adotou-se como ponto de partida o modelo keynesiano-fordista, nesse período histórico vemos que esse modelo de organização surgiu, se desenvolveu e declinou, tanto no que se refere ao regime de acumulação capitalista, quanto aos meios de regulação social e política a ele associados.

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

A partir dos dois primeiros momentos, emerge o terceiro a ascensão da acumulação flexível e do neoliberalismo, tem-se, então, uma sequência lógica dos fatos históricos, que se realizou na economia mundial, fechando, assim, a reconstituição dos movimentos gerais

do capital ao longo do tempo, dando subsídios, tanto para se entender quais os desdobramentos desses movimentos no Brasil, quanto para se verificar como eles afetaram a política pública selecionada.

Antes, contudo, cabe elaborar uma breve explicação sobre as estratégias da acumulação flexível o que implica na exposição de duas iniciativas quase complementares, para que seja possível efetivar esse novo modelo de acumulação do capital, sendo elas: a desintegração vertical das cadeias produtivas e a terceirização. Sobre essas iniciativas, voltamos para os detalhes deste processo, que segue primeiro por enxugar e tornar flexíveis as grandes empresas, reduzindo estas às suas atividades principais e, em seguida, dinamizar o setor que pode dar suporte a esse objetivo, dando destaque ao fenômeno da terceirização.

Após a construção dos movimentos históricos abordados no artigo, sobre o capitalismo mundial, deve-se passar para o as estratégias nacionais de especialização regional, para buscar uma compreensão das mutações, que influenciadas pelas transformações globais, tomaram forma no Brasil. Em outras palavras, descreve-se o andamento da economia e da política nacional, da década 1990 até os dias atuais.

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

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

### **3.2 – A Formulação do PDF-MA**

No âmbito da avaliação política da política em curso, o segundo momento propõe um olhar crítico sobre os elementos contextuais do universo do PDF-MA. Considerando-se os seguintes aspectos, que se evidenciaram no decorrer da pesquisa documental e bibliográfica empreendida.

Em princípio inicia-se com uma breve reflexão sobre a inserção do PDF-MA na agenda governamental. Esta visão traz uma percepção valiosa, pois ajuda a desvendar a origem, a forma e a materialização das nuances e determinantes que foram importantes para que o PDF-MA pudesse adentrar na agenda do governo maranhense.

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

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

Em seguida, faz-se indispensável explicar o modo de atuação do PDF-MA. Neste momento, mostra-se o modo de operação do programa, sendo então explicada a base de sustentação em que o programa se ancora, ou seja, qual a sua filosofia e metodologia. Conforme podemos observar, tem-se a percepção de que o PDF-MA tenta maximizar o efeito onda, o programa vai se multiplicando e se espalhando pela rede e no final, supostamente, todos saem ganhando, como afirma Freitas (2009, p. 29).

Englobando tudo e visualizando a rede como um todo, os formuladores do programa pregam que o Estado é o grande beneficiado, pois é formado por todos os pontos da rede PDF-MA. Esses ganhos podem ser medidos passo a passo, proporcionados pelo Programa de Desenvolvimento de Fornecedores, integrando às várias partes, fazendo com que conversem e com que descubram os pontos de convergência, despertando para a necessidade de cooperação, promovendo o treinamento, mostrando o essencial de estar

integrado à comunidade, e, sendo dela partícipe em todos os sentidos.

O PDF-MA pretende promover um salto qualitativo e quantitativo em todos os locais onde for empregado. No entanto, seja visto como efeito onda, seja como uma rede, o programa, em sua base, suporta-se em um tripé, com a seguinte constituição: Capacitação e Certificação; Divulgação e Promoção; e Assessoria para os negócios. Dado o exposto, faz-se necessário uma reconstituição dos sujeitos, interesses e racionalidades envolvidas no PDF-MA, cujas relações são observadas de vários pontos de vista diferentes, para que se possa ter uma visão de como se estruturaram as dimensões (indicadores) da avaliação política da política do artigo.

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

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

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

Nesse caminho, percebe-se que a vida em sociedade propõe, dentre outras coisas, o compartilhamento, quer seja dos benefícios, quer seja do ônus de sua existência. Essa inextirpável condição, determina, por outro lado, a necessidade de uma estrutura social, pois à medida que uma sociedade se expande demograficamente, tal compartilhamento se

torna exponencialmente mais difícil e complexo. Dessa forma, o conflito emerge como outra condição social elementar que, no entanto, deve ser contida, sob pena de interferir negativamente sobre o compartilhamento e, portanto, sobre a própria estrutura social vigente.

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

Desse modo, ao incorporar a negociação como uma forma pacífica de resolução de conflitos, a política proporciona condições para manutenção da ordem social. Entretanto, na vida em sociedade, as demandas tendem a ser ilimitadas e os recursos, inversamente, limitados, de modo que tal paradoxo impele as sociedades a constituírem formas de racionalizar a aplicação e distribuição de recursos, de maneira que se possa associar a necessidade de racionalização à existência das políticas públicas, já que “toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, apresentam interesses e expectativas diversas” (SILVA, 2001, p. 37).

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

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

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

Os compradores (grandes empresas) se enquadrariam na lógica dos administradores e burocratas, propuseram e são responsáveis pela condução do PDF-MA, orientados por

uma racionalidade baseada nos procedimentos, na aplicação de normas e na competência legal que se expressam pela lógica legal, ancorados então pela lógica jurídica.

Com essas explicações, pretende-se fechar o segundo subitem da avaliação proposta, tendo, assim, a identificação dos determinantes conjunturais e matrizes de interesses dos grupos envolvidos na política pública em questão.

### **3.3 – A Implementação do PDF-MA**

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

Por isso, dando continuidade à avaliação política da política e de processo, tendo como referência uma sequência lógica que vai abordar os resultados e discussões. Como avaliar uma política pública é, antes de qualquer coisa, emitir um julgamento sobre esta determinada política, deve-se nesse item avaliar os resultados e colocá-los em discussão, para tentar se aproximar da verdade sobre a materialização do PDF-MA.

Em todo o estudo realizado, foi visto desde os movimentos mais gerais do capital, passando pelos desdobramentos destes movimentos no Brasil e, em especial, no Estado do Maranhão, vindo a ser estes movimentos a base de materialização do PDF-MA, a política pública no foco da investigação em curso. Com isso, tenta-se dar uma visão mais ampla, vendo o PDF-MA não como uma política pública isoladamente, mas dentro de um contexto que, com toda a certeza exerceu muita influência e se pode até dizer que foi determinante para sua formulação e implementação.

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

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

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

A segunda informação que foi exposta é a que representa a dimensão da Acessória para os Negócios. Para avaliar esta dimensão, são apresentadas o número de reunião com grandes empresas e o número de reuniões com entidades de classe. Conforme se observa, respectivamente, o ano de início é 2000, que começa com 59 reuniões com grandes empresas, depois nos dois anos seguintes há um decréscimo, chegando a 16 reuniões no ano de 2002 e, após esse período, começa um gradativo aumento, ano a ano, chegando a 2007 com 61 reuniões, sendo relevante destacar que todos os anos foram promovidos reuniões e no acumulado foram duzentas e noventa e seis reuniões com grandes empresas.

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

A terceira informação a avaliar são os indicadores da dimensão referente à

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

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

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

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

Nesse sentido, a resposta é clara, começa-se no ano de 2000, primeiro ano do programa, com um volume de compras na ordem de 332 milhões de reais, tendo nos anos seguintes aumentado de forma vertiginosa, o que deixa bastante evidente, o acerto da política pública adotada, pois, no ano de 2007, o programa chegou a um volume de

compras na ordem de 1 bilhão e 484 milhões de reais, quase 5 vezes o valor inicial, se considerar o acumulado, tornando o resultado ainda mais enfático. Então, diante deste inegável fato, pode-se afirmar que o PDF-MA contribui, sim, para inserir as empresas locais no ciclo de investimentos das grandes empresas, servindo, assim, para integrar a cadeia produtiva em torno das empresas maranhenses.

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

Explicada toda a história, a metodologia, os resultados, pode-se aferir, como crítica principal, que falta ao PDF-MA uma quarta vertente e sua falta pode indicar, de que lado essa política pública se posiciona. Para então, entender qual é essa vertente proposta, deve-se compreender que há conexões muito próximas, das transformações do capitalismo mundial, com a proposta do PDF-MA, por isso, o período de avaliação no qual os dados estão disponíveis, ainda deixa uma lacuna, pois de 1999, quando o programa começou, até 2007, de modo geral, foi um período de crescimento econômico tanto no mundo, quanto no Brasil e, especificamente, no Maranhão, que está fortemente atrelado à economia mundial, devido ao fato das empresas mantenedoras serem voltadas para a exportação.

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

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

#### 4 – CONCLUSÕES

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

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

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

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

Outro fator a destacar é que o PDF-MA foi formulado por iniciativa das grandes empresas, estas empresas tinham clara intenção de moldar a própria política pública em duas direções, a primeira de melhorar sua imagem de vilã, pois ganhavam enormes incentivos do governo local e deixavam muito pouco no final para a população, que se tornava cada vez mais insatisfeita com isso. A segunda direção era de conseguir flexibilizar

os seus processos, buscando uma saída legal para a questão trabalhista, solucionada como explicado através da desverticalização e da terceirização.

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

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

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

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

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

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RELATÓRIO BRUNDTLAND. Origem: **Wikipédia, a enciclopédia livre On-line**. 2011. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Relat%C3%B3rio\\_Brundtland](http://pt.wikipedia.org/wiki/Relat%C3%B3rio_Brundtland)>. Acesso em: 4 nov. 2012.

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

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

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

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