

GLOBALIZAÇÃO ... O ESTADO E OS GOVERNOS SAEM DE CENA ... SERÁ?

Ivan Antônio Pinheiro
Rua Carlos Estevão, 360/301
CEP: 91240-000 Porto Alegre/RS
Tel.: (51) 3355.8544
E-mail: iapinheiro@ea.ufrgs.br

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Sul - ULBRA
Campus Canoas
CEP: 92420-280 Canoas/RS Brasil

Resumo:

O texto é um estudo de caso. A partir de um episódio ocorrido entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e a rede Carrefour de supermercados, o estudo questiona uma afirmativa que tem sido disseminada como tendência inexorável da globalização: a derrocada da nação-Estado (ao que se pode acrescentar os governos) enquanto ator relevante dos processos sócio-econômicos. O microcosmo analisado, acredita-se, reproduz, como uma caixa de ressonância, os grandes debates da atualidade: redução *versus* reafirmação da atuação governamental, globalização livre *versus* regulamentada, tecnologia *versus* emprego, tipo e grau de responsabilidade social das corporações. Do impasse à solução, após várias rodadas de negociações, o termo de acordo final entre as partes restou inusitado, seja como exemplo da reafirmação do governo no exercício criativo das suas funções, seja como uma demonstração do mundo corporativo sobre novas maneiras de exercer a responsabilidade social. O trabalho é também um convite àqueles que se preocupam em aprimorar as novas formas de relações inter-institucionais.

Palavras-chave: políticas públicas, responsabilidade social corporativa, negociação.

Abstract

The text is a case study. Based on an episode which occurred between the Municipal Government of Porto Alegre and Carrefour supermarkets, the study questions a statement which has been disseminated as an inexorable trend of globalization: the defeat of the Nation-State (to which may be added governments), as a relevant actor in socio-economic processes. The microcosm analyzed, it is believed, reproduces like a resonance-box the great debates of these times: reduction versus reaffirmation of government action, free globalization versus regulation, technology versus employment, type and degree of social responsibility of corporations. From deadlock to solution, after several negotiation rounds, the final agreement between the parties was unusual, both as an example of government reaffirmation in carrying out its functions creatively and as a demonstration of the corporate world regarding new ways of fulfilling social responsibility. The paper is also an invitation to those who concern themselves with improving the new forms of inter-institutional relations.

Key-words: public policies, corporate social responsibility, negotiation.

GLOBALIZAÇÃO ... O ESTADO E OS GOVERNOS SAEM DE CENA ... SERÁ?

Introdução

Um dos processos contemporâneos mais marcantes, qualquer que seja a ótica de análise - individual, corporativa ou institucional, é o da globalização. Segundo alguns, trata-se tão somente de mais uma etapa da expansão capitalista, já para outros, a exemplo do Grupo de Lisboa (1994), é dotado de características que o distinguem das etapas anteriores da expansão capitalista (a internacionalização seguida da multinacionalização), tratando-se, portanto, de fenômeno singular a merecer o estudo das suas especificidades. Entre os que a consideram como a terceira etapa, há um duplo reconhecimento: 1) a de que é um processo com múltiplas e variadas formas; e, 2) carece ainda, conforme Cardoso (1996), de uma teoria unificadora que explique em profundidade a gênese das transformações e o curso dos acelerados desdobramentos na economia contemporânea, observando-se um efetivo "vácuo teórico" entre os autores¹. Há, todavia, algumas convergências, depreendidas pela frequência com que aparecem nos textos; entre elas, a que situa o *Big Bang*² em algum momento dos anos 70;

- como resultado do desenvolvimento da micro-eletrônica aplicada às telecomunicações, constituindo uma plataforma tecnológica, sem a qual, sequer se poderia aludir à globalização. Acrescente-se, ainda, as técnicas de digitalização: de textos, sons e imagens dinâmicas;
- à plataforma tecnológica deve ser adicionado um conjunto de mudanças:
 - 1) individuais – a exemplo de novas atitudes e comportamentos do consumidor; 2) sociais - a exemplo da explosão das nacionalidades e reivindicação de direitos; e, 3) institucionais -

¹ Este também é o entendimento de O. Ianni (*Teorias da Globalização*, Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1996) e J. L. Fiori (*Em Busca do Dissenso Perdido : ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro : Insight Editorial, 1995).

² As Crises do Petróleo e a invasão dos produtos japoneses nos mercados Europeu e Norte-Americano são eventos sempre citados como deflagradores de um conjunto de mudanças posteriormente identificadas com o processo de globalização.

representadas, principalmente, pelo reposicionamento do papel do Estado (Governo)³ na sociedade pós-moderna⁴.

A globalização é, portanto, um fenômeno sociotécnico e multidimensional. Duas correntes (convergentes) explicam a gênese das mudanças institucionais:

- uma, de cunho ideológico, metaforizada pela queda do Muro de Berlim, alude ao polêmico *Fim da História* para registrar a falência das experiências administrativas autárquicas e centralizadoras frente à regulação através do mercado;
- a outra, mais pragmática, localiza o reposicionamento do Estado a partir do esgotamento da capacidade econômico-financeira necessária à sua sustentação, consumida nas políticas de bem-estar social, na concessão de subsídios e benefícios ao setor privado ou, ainda, mediante o acúmulo de mal sucedidas intervenções diretas na economia (o Estado-Empresário).

R. Rorty (1996) pontua "à derrocada da nação-Estado como unidade sócio-econômica, derrocada esta que é uma consequência inevitável da globalização da economia". Neste ambiente caberia aos governos uma atuação regulatória e fiscalizadora, estimulando, porém deixando ao setor privado as iniciativas de construir a infra-estrutura necessária à competitividade organizacional. Para assegurar a excelência no exercício das suas atribuições os governos deveriam manter estruturas enxutas, ágeis, flexíveis e submetidas a administração gerenciais⁵, numa tentativa de lograr o que o modelo burocrático weberiano frustrou à sociedade. Propõe-se uma nova configuração: a do Estado minimalista, onde os governantes, programaticamente, defendem políticas públicas (denominadas, não sem controvérsia, de neoliberais) que apontam no sentido da privatização de setores e da terceirização das atividades que não integram as funções típicas de Estado. Todavia, explicitando o "vácuo teórico" e as divergências que cercam o tema, Giddens (1999, p. 85) afirma: "reinventar o governo certamente significa por vezes adotar soluções baseadas no mercado, mas, deveria significar também a reafirmação da eficácia do

³ No âmbito deste trabalho, na maioria das vezes não se verifica relevante a distinção entre Estado e Governo, razão pela qual, as expressões se alternam evitando repetições cansativas ao leitor.

⁴ Modernidade ou Pós-Modernidade? Trata-se de questão que divide os pensadores. D. Harvey, em *Condição Pós-Moderna* (São Paulo : Loyola, 1994) identifica na Modernidade contemporânea, características que a distinguem dos tempos que registram o seu início, daí, adotar a expressão Pós-Modernidade. Este, todavia, não é o entendimento de J. Habermas (*O Discurso Filosófico da Modernidade*, Lisboa : Dom Quixote, 1990), para quem, a Modernidade ainda é um projeto inacabado.

⁵ A referência clássica é o livro de David Osborne e Ted Gaebler, *Reinventing Government*, 1992.

governo diante dos mercados". Portanto, se há os que identificam nos novos tempos um recuo na atuação governamental; há, também, os que percebem a necessidade da sua reafirmação.

Por fim, os textos se alternam: ora ressaltam os aspectos positivos da globalização, sobretudo, a democratização da informação e do conhecimento; ora os seus aspectos perversos, dois merecendo destaque: a problemática ambiental e a questão do (des)emprego. Bridges (1995), Rifkin (1995), Cardoso (1996), Furtado (1996, 1997) e J. Pastore (1998), entre outros, cujas trajetórias políticas e ideológicas são distintas, colocam a questão do (des)emprego como prioritária na agenda do próximo século. Cardoso (*op. cit.*), por exemplo, discursando no Colégio do México afirmou:

"Tenho perfeita consciência de que o problema do emprego, tanto no que se refere à oferta quantitativa de postos de trabalho, como à qualidade dos novos postos a serem criados, constitui uma das questões mais graves a serem enfrentadas pelos líderes políticos em todo o mundo".

Os defensores do neoliberalismo tendem a acentuar os aspectos positivos da globalização, minimizando a questão do desemprego, visto como temporário, uma circunstância que se coloca entre o velho e o novo paradigma tecnológico, este último, capaz de elevar a qualidade de vida e modernizar a sociedade na medida em que os empreendedores respondam às expectativas do mercado. Os que se colocam no lado oposto lembram que até hoje as leis do mercado fracassaram frente ao objetivo de aumentar a qualidade de vida de um contingente expressivo da população; ao contrário, ampliaram o fosso que separa os mais ricos dos mais pobres; assim, advogam como necessária a maior intervenção do Estado -único contrapeso à excessiva liberdade do mercado, exacerbada em tempos de globalização.

Neste ambiente, todos - governos, cidadãos e corporações têm aumentado o risco de exposição na mídia, o que pode facilitar ou dificultar os projetos de cada um dos atores.

O debate sobre até que ponto as estruturas e processos do setor público devem se assemelhar aos das instituições privadas é interminável e, sobre ele, não se pretende deter; bem como, quanto a contradição, freqüentemente apontada, de que algumas das práticas ditas neoliberais são, também, adotadas pelos governantes que, pr ogramaticamente, se lhe opõe. O que importa, ora registrar, é que os fatos acima constituem o cenário dos acontecimentos a seguir relatados, acreditando-se tenham influenciado, decisivamente, o seu curso.

Assim, entre outros questionamentos, levanta-se: quando e de que maneira deve o poder público intervir nas iniciativas do setor privado? Há uma métrica que permita aferir a legitimidade da intervenções? Até que ponto, por exemplo, a modernidade tecnológica e de gestão são objetivos que se colocam acima de qualquer outro, a exemplo da geração de emprego? Na ausência de textos legais, é possível distinguir, com clareza, entre a omissão governamental e, a intervenção excessiva, que limita as iniciativas empreendedoras? Como, a partir de intervenção reconhecida como legítima, admitindo-se como tal, um acordo de consenso, evoluir para uma situação amparada pela lei? Estas, entre outras questões serão, na seqüência, abordadas.

Feitas essas considerações iniciais, este texto apresenta-se como sendo o estudo de um caso. Especificamente, o de um episódio ocorrido nos anos 1997/99, na cidade de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul. A localização espacial e cronológica é de significativa relevância, posto a cidade experimenta a terceira gestão consecutiva sob as diretrizes do Partido dos Trabalhadores - PT (cujo programa repudia as diretrizes neoliberais) e, o governo do Estado, após acirrada disputa e apertada vitória eleitoral, iniciava a sua gestão sob a orientação programática do mesmo partido. Havia pois, um clima de confronto e oposição explícita, amplamente veiculados na mídia.

O caso apresentado neste texto descreve as negociações entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) e uma grande rede de supermercados - o Carrefour, iniciadas a partir do momento que esta deu início aos trâmites burocráticos e legais para a realização de um investimento orçado em R\$ 25 milhões destinado à construção de uma grande loja na área urbana. As primeiras notícias saudavam o empreendimento pela ocupação que traria à área, pela modernidade e pelo número de empregos a serem gerados. Não obstante, tal como apresentado, o projeto encontrou forte oposição da Prefeitura, iniciando-se então, várias rodadas de negociações.

Os dados referentes ao caso foram coletados em entrevista com o Supervisor de Apoio a Empreendimentos e Tecnologia da PMPA⁶. Procurada (por telefone e *e-mail*) através da sua Diretoria de Expansão (localizada em São Paulo), a empresa, sob o argumento de que tudo que havia para ser dito sobre o assunto já fora publicado na imprensa, não recebeu o pesquisador para acrescentar informações, oferecer a sua versão e/ou contestar os fatos relatados, razão pela qual, recorreu-se às fontes secundárias (diários, revistas e *sites*⁷) para complementar as informações.

⁶ Eduardo Raupp de Vargas.

⁷ Da empresa, da ABRAS e da AGAS.

Ao reproduzir no seu microcosmo alguns dos embates (e debates) que se verificam no mundo contemporâneo (redução *versus* reafirmação da atuação governamental, globalização livre *versus* regulamentada, tecnologia *versus* emprego, responsabilidade social das corporações, etc.), acredita-se que o caso seja emblemático, devendo ser difundido para reflexões sobre uma prática a ser aprimorada em outros contextos.

Na seqüência, o texto apresenta os atores, o ambiente local, as propostas, os conflitos de interesses e, conclui com o termo de acordo final.

1. A Empresa

O Carrefour, de origem francesa, é uma gigantesca corporação multinacional que, no mundo, após a sua fusão com a Promodès, perde apenas, em faturamento (US\$ 52 bilhões em 1998), para outro gigante, a norte-americana Wal-Mart (US\$ 140 bilhões). Na América Latina opera em cinco países: Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e México.

No Brasil desde 1975, com US\$ 5,812.8 milhões (1998) e 82⁸ lojas, é líder, desde 1991, no setor de supermercados⁹. Considerado ainda o critério de faturamento, ocupa o terceiro lugar entre as empresas privadas do país, atrás de duas montadoras automotivas: a Volkswagen e a General Motors. Vale dizer que, em 1992, com US\$ 1,9 bilhões, ocupava a 9ª colocação, o que denota a sua agressiva estratégia de mercado, bem como, o domínio de avançadas tecnologias gerenciais, o que possibilita à rede apresentar uma das menores relações Funcionários/*Check-outs* entre os seus pares locais. A Tabela 1 - Carrefour Brasil: Indicadores de Performance, ilustra o desempenho obtido pela rede, no período 1991/98.

Tabela 1 - Carrefour Brasil: Indicadores de Performance 1991/98

	1991	1998
N de lojas	24	82
Check-outs	1.862	5.087
Funcionários/Check-out	6,7	5,5

Após uma fase em que o crescimento se deu através da instalação de grandes lojas (hipermercados) nos principais centros consumidores do país, a rede alterou a sua estratégia,

⁸Este número constava no *site* da Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS), no dia 10/02/00. Na revista *Exame*, do dia 22/09/99, há referência a 72 hipermercados.

⁹ Revista *Exame*, 22 de setembro de 1999, p. 46-7. *Melhores & Maiores*, junho/99.

passando a adquirir redes locais já consolidadas - os supermercados de vizinhança. Foi assim, por exemplo, que ganhou mercado em Belo Horizonte (adquirindo a rede Mineirão), em Brasília (rede Planaltão) e em diversas outras cidades. Através da Comptoirs Modernes¹⁰, adquiriu 23 pontos de vendas pertencentes às Lojas Americanas. A mudança de estratégia surge como uma decorrência das seguintes constatações: 1) esgotamento da oferta de grandes áreas livres nos centros urbanos; e, 2) as crescentes dificuldades de deslocamento, das residências às lojas, enfrentadas pelos consumidores em razão dos problemas de trânsito - lentidão, estacionamento, etc. Cabe mencionar também, que uma pesquisa da Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS), em 1997, apontou que "ir a pé é a forma mais comum de locomoção até o supermercado".

O comércio varejista é um dos setores que maior número de inovações têm incorporado nos últimos anos, algumas exigindo o envolvimento da cadeia de fornecedores, o que o torna um setor indutor de modernização, a exemplo das tecnologias para leitura ótica dos códigos de barra (*scanner*), *electronic data interchange* (EDI) e *efficient consumer response* (ECR). O Carrefour é uma empresa que tem acompanhado o setor, podendo até mesmo, do ponto de vista da gestão, ser considerada uma empresa inovadora radical, pois enquanto os concorrentes trabalham descentralizando as atividades, atribuindo aos gerentes das lojas a responsabilidade integral pelas operações comerciais (compra e venda), a rede atua no sentido de centralizar as compras (ganhando em escala e poder de negociação), investe em logística e na capacitação das equipes das lojas enquanto forças-tarefa dedicadas, sobretudo, às vendas, buscando assim, atender e superar as expectativas dos clientes locais - "Todos os esforços devem convergir para a satisfação do cliente", é o que se lê no *site* local da empresa.

Trata-se, portanto, de uma grande corporação multinacional, notável pela tecnologia gerencial que domina e, sem dúvida, objeto de assédio dos principais governantes em vista da capacidade de investimentos e modernização que traz às áreas em que se estabelece. Destarte, soaria estranho qualquer objeção e/ou obstáculo colocado à frente de uma proposta de investimento originada da corporação, sobretudo, em um ambiente e no momento que os índices de desemprego são crescentes.

2. O Mercado Local

¹⁰ Organização, também francesa, em que detém 98% de participação.

O mercado de Porto Alegre - o maior e mais atraente do estado do Rio Grande do Sul, durante muito anos dividido entre redes de origem familiar (Zaffari, Real e Dosul), recentemente vinha experimentando transformações, promovidas, sobretudo, por um grupo português - o Sonae, cuja penetração no mercado deu-se (em 1990) através de uma *joint venture* em uma das lojas (Big Shop) de uma das redes locais (Cia. Real). Posteriormente, o grupo ampliou a participação que detinha, adquirindo o controle total do empreendimento. A inauguração de uma segunda loja Big Shop (no bairro Cristal - zona sul da capital) e, a aquisição de mais de 40 postos de vendas de outras redes, possibilitou ao grupo atingir o primeiro lugar em faturamento de acordo com o *ranking* de 1998, da Associação Gaúcha de Supermercados (AGAS¹¹). Uma segunda rede, a Nacional, sediada em Esteio (na região metropolitana da capital) aproveitando-se das dificuldades da concorrência, também adotou a estratégia de crescimento por incorporação, adquirindo várias lojas, entre outras, da rede Dosul.

Atuando, desde 1979, com uma única loja em Porto Alegre (localizada entre as zonas sul e norte da cidade), o Carrefour necessitava expandir-se. Além das dificuldades já mencionadas e que se opunham à expansão local, o mercado gaúcho caracteriza-se pela presença de uma grande quantidade de pequenas redes (em média 8,6 lojas/rede, índice que se reduz a 5,9 se excluídas as três primeiras redes do *ranking*), muitas pertencentes às cooperativas agrícolas regionais, cuja natureza jurídica dificulta, senão impede, as associações. Ademais, também pela própria natureza, esses estabelecimentos se mantêm próximos e logram a fidelidade dos consumidores locais através de outros vínculos, o que os diferencia, nada permitindo compará-los à clássica clientela urbana.

Portanto, haviam claras restrições à expansão da rede no mercado local, bem como crescentes eram as ameaças da concorrência. É neste ambiente, em que cresce também a participação de um grupo estrangeiro no mercado local, que a rede Carrefour identifica uma rara oportunidade de investimento surgida num espaço urbano localizado em um bairro de elevada densidade populacional e adjacente à regiões habitadas por consumidores de poder aquisitivo superior à média.

O projeto, no montante de R\$ 25 milhões destinados à construção de uma moderna loja, cuja área de vendas em torno de 10.000 m² destinados a acolher os mais de 60 mil itens colocados à disposição da cliente e, com previsão de gerar 500 empregos diretos, foi então submetido à

¹¹ www.agas.com.br/

Secretaria Municipal de Obras e Viação da PMPA. Projetado para ser um hipermercado, portanto com seções de mercearia, bazar, alimentação, vestiário e eletrodomésticos, estimava-se que o empreendimento viria a modificar de forma substantiva o ambiente e os hábitos no seu entorno.

3 O Ponto de Vista da PMPA

Ao final de 97, a perspectiva da vinda de grandes empreendimentos para a cidade, colocara na ordem-do-dia de diversas Secretarias da Prefeitura, questionamentos acerca do melhor uso do solo urbano, bem como, a da necessidade de um instrumento de avaliação dos impactos sócio-econômicos deles decorrentes. Dois episódios, o primeiro envolvendo a construção do Big Shop Cristal (bairro da zona sul da cidade) e, o segundo, a Shopping Bourbon Ipiranga, cuja loja âncora é o supermercado de mesmo nome (Bourbon) e pertencente à rede Zaffari, haviam confrontado a PMPA com a possibilidade de externalidades negativas dos grandes empreendimentos urbanos se deixados às leis do mercado. A construção do Shopping Bourbon Ipiranga provocara o fechamento de vários pequenos estabelecimentos que atuavam no comércio local; já no segundo caso, antecipando-se ao problema social - o deslocamento de várias famílias, em sua maioria pobres que ocupavam o local, a PMPA instituiu como medida condicionante ao licenciamento do projeto, a remoção planejada das famílias.

Procurado pela comunidade, o poder público decidiu por estabelecer alguma forma de regulamentação que pudesse evitar, ou pelo menos minimizar, os efeitos perversos até então não quantificados e tampouco ponderados por ocasião das análises que antecederiam a concessão das licenças necessárias para a realização dos empreendimentos.

Na ausência de normas específicas para situações desta natureza os técnicos da PMPA pesquisaram a legislação de outros países, tendo verificado que o fundamento para limitar a concentração econômica decorrente da instalação de empreendimentos como super e hipermercados baseia-se na defesa do equilíbrio da concorrência. Como exemplo, inclusive, encontrou-se o caso francês, onde a Lei de Orientação do Comércio e Artesanato – Lei Royer, cuja última atualização data de julho de 1996, restringe a criação ou expansão de Super e Hipermercados, permitindo sua instalação fora do perímetro urbano. Daniela Bretthauer, citada por Caetano¹², acrescenta, confirmando, que "em Portugal e na Espanha há leis que restringem a

¹²José R. Caetano, jornalista da revista *Exame* que assinou a matéria "A vez dos pequenos", publicada na edição de 22/09/99, págs. 46-7.

abertura de novos hipermercados, porque são considerados predatórios para o pequeno comércio".

O amparo legal, para legislar com parâmetros e critérios que contemplassem um diagnóstico sócio-econômico, a PMPA encontrou na Resolução nº 01 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), de 23 de janeiro de 1986. Esta resolução abarca parâmetros e critérios econômicos, contudo de forma tímida e genérica. Em que pese o caráter genérico da Resolução, ela propicia que os municípios possam adequar a legislação às especificidades locais. Ademais, a legislação do CONAMA é voltada para a disciplina e avaliação do impacto ambiental decorrente da construção de estradas, barragens e afins; portanto, empreendimentos não urbanos. Destarte, fez-se necessário uma extensão conceitual que adaptasse, aos novos tempos, o princípio legal. Assim, na justificativa que antecede e propõe o Decreto Municipal nº 11.978, lê-se os seguintes argumentos:

".....
considerando que modernamente o conceito de impacto ambiental engloba a avaliação das diversas influências do meio e não somente a avaliação do ambiente natural como outrora ocorria, exigindo, assim, a análise de todos os aspectos que afetam as relações do homem com o ambiente em que vive e de tudo o que é criado a partir das próprias relações humanas, inclusive o impacto socioeconômico dos empreendimentos; considerando o inciso IX do artigo 170 da Constituição Federal, o qual estabelece tratamento favorecido às empresas de pequeno porte, a importância da avaliação do impacto econômico decorrente da instalação de empreendimentos de grande porte na Cidade, os conseqüentes reflexos na micro, pequena e média empresa e a competência municipal para licenciar os empreendimentos, avaliando o impacto ambiental respectivo;

.....

Por fim, o Decreto, datado de 15/05/98, determina que devem ser submetidos ao estudo e avaliação de impacto ambiental os empreendimentos (inclusive reformas e ampliação que resultem) com área de venda igual ou superior a 2.000 m² a fim de orientar a decisão quanto ao

licenciamento ambiental das atividades relacionadas ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. No seu Art. 3º dispõe que:

"No Termo de Referência para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental destas atividades, obrigatoriamente deverão constar elementos que avaliem os aspectos que seguem:

I - o impacto ambiental do empreendimento no meio físico;

II- o impacto ambiental no meio biológico;

III - o impacto ambiental no meio sócio-econômico;

§ Único - O Estudo de Impacto Ambiental deve identificar, analisar e apontar os impactos significativos, positivos e negativos, indicando as eventuais medidas mitigadoras e/ou compensatórias, para os impactos do empreendimento."

Já no Art. 4º determina que,

"Para a análise do impacto sócio econômico da atividade, o Termo de Referência deverá conter no mínimo as seguintes exigências:

I - descrição do empreendimento e dos segmentos de atuação no mercado, da incidência sobre a oferta, o emprego e qualidade de vida da população;

II - delimitação e descrição da área de influência do empreendimento, contemplando os equipamentos e a estrutura comercial e de serviços existente, a população atingida e suas características, bem como a capacidade de consumo e de oferta;

III - possíveis impactos sobre o mercado em relação a micro, pequena e média empresa, o emprego e satisfação da população;

IV - medidas mitigadoras e/ou compensatórias para os possíveis efeitos negativos decorrentes do empreendimento;

§ 1º - Os estudos a serem apresentados deverão considerar a situação do momento anterior ao empreendimento, bem como elaborar projeções para os períodos de implantação e operação do mesmo.

§ 2º - A peculiaridade de cada empreendimento importará na elaboração de Termo específico, o qual contemplará a singularidade que caracteriza a proposta.

Estava pois, criada a estrutura jurídica, bem como elencados os elementos básicos necessários à análise do processo de instalação dos grandes empreendimentos urbanos, mediante a concessão de licenças.

Merece ser destacado o fato de que o Decreto Municipal exige que o próprio empreendedor antecipe-se, inventariando e analisando os impactos negativos do futuro empreendimento, bem como na proposição de medidas solucionadoras. Amplia-se pois, a responsabilidade do investidor para além dos limites do seu empreendimento, adquirindo assim, uma dimensão social; a longo prazo, é de se esperar um efeito educativo modificando atitudes e comportamentos - elementos da cidadania. Por fim, como sub-produto do processo, cada novo empreendimento possibilita que o poder público amplie o seu conhecimento sobre a realidade sócio-econômica dos munícipes, bem como, aprimore a metodologia introduzida com o Decreto.

4. As Negociações e o Termo Final

Tendo manifestado ao final do ano de 1997 as primeiras intenções no sentido de construir o empreendimento, o projeto do Carrefour desenvolveu-se em paralelo às iniciativas da PMPA no sentido de instituir a avaliação do impacto sócio-econômico dos grandes empreendimentos urbanos. Assim, cronologicamente, foi o primeiro empreendimento a ser submetido à nova regulamentação.

A falta de experiência, estrutura, bem como o potencial de polêmica que encerra o assunto, levaram a Prefeitura à solicitar o auxílio de uma consultoria externa, independente, para analisar e avaliar os estudos apresentados pela empresa.

Pelo inusitado, era natural que surgissem divergências, tendo sido estas, centradas nas questões de ordem metodológica. A de maior relevância dizia respeito aos parâmetros que prognosticavam os impactos sobre a geração de emprego (direto e indireto) e renda.

A propósito, estudos desta natureza, no Brasil, enfrentam dificuldades ímpares, posto que as análises de impacto são baseadas nas relações de encadeamento entre as cadeias produtivas, tendo por base os coeficientes da matriz de insumo-produto, cujo levantamento mais recente no país data de 1980; dois trabalhos: 1) *Investimento e Geração de Empregos -uma metodologia*

aplicada aos financiamentos do Sistema BNDES; e, 2) *Modelos de Geração de Emprego Aplicados à Economia Brasileira* (Najberg e Vieira, 1996), alertam para as dificuldades metodológicas, sobretudo, em ambientes e setores que experimentam acelerada inovação tecnológica.

Na análise e prognóstico apresentados o Carrefour admitiu como premissa, que para cada emprego direto seriam criados dois empregos indiretos - fator correspondente ao setor Comércio ($147/74 = 1,99$) no estudo de Najberg e Vieira; com o que, a Prefeitura não concordou. As divergências, todavia, transcendem o aspecto quantitativo do fator; acreditando-se tenha a origem localizada no posicionamento, distinto, entre as partes: sob a ótica do empreendedor, haverá criação de empregos e renda na região do entorno da nova loja, enquanto que do ponto de vista da autoridade pública, haverá, quando muito, substituição. As semelhanças do empreendimento, sobretudo com o caso do Shopping Bourbon, também instalado numa área que já contava com uma infra-estrutura comercial, sugere que o argumento da PMPA não seja destituído de fundamento. Elaborada pela Prefeitura, a Tabela 2 - Balanço Líquido de Postos de Trabalho, chama a atenção para o fato de que, se estendida a análise para o entorno, o empreendimento resultará num saldo líquido negativo de empregos, sendo portanto, poupador de mão-de-obra.

Tabela 2 - Balanço Líquido de Postos de Trabalho na ADIR(*)

Segmentos de Mercado	Postos de Trabalho		Saldo
	Criados	Reduzidos	
Mercearias/Perecíveis	59	39	20
Bazar	8	28	-20
Têxtil	7	44	-37
Eletrodomésticos	6	6	0
Totais	80	117	-37

Nota:

Área de Influência Direta: corresponde à uma área circunscrita cujo raio é de 1.000 metros, tendo como centro o empreendimento. Nesse sentido, os postos de trabalho são proporcionais à ADIR.

Por oportuno, registra-se que não se tem, aqui, intenção de firmar posicionamento a favor, e tampouco contra, a qualquer das partes.

A análise conduzida pela Prefeitura avança sobre outras dimensões do impacto e que ficaram à margem no estudo do Carrefour, a exemplo da perfil dos futuros desempregados, bem como das dificuldades que enfrentariam na busca de uma colocação no mercado de trabalho.

Estima-se que a maioria das vagas que serão fechadas, enquadra-se na categoria de trabalhadores familiares e/ou empregados neste tipo de empresa - algumas, simultaneamente, residência e ambiente de trabalho. Idade e qualificação, entre outras características do perfil desta mão-de-obra, conferiam certeza à antecipação dos problemas por parte do poder público.

O enfoque sobre a renda não difere muito da análise do impacto sobre o emprego. Os segmentos de Bazar e Têxtil apresentaram estimativas de redução de renda da ordem de R\$ 905 e R\$ 1.733 mil, respectivamente; apenas o setor de serviços apresentou saldo líquido positivo de R\$ 821 mil (valores de 1998). Concluí-se, portanto, que o Balanço Líquido de Renda¹³, após a instalação do Hipermercado Carrefour aponta para um empobrecimento da região, pois a estimativa de redução de renda é da ordem de R\$ 1.817 mil/ano. Esta estimativa torna-se mais preocupante se considerado que a maioria dos estabelecimentos ocupa familiares, conforme assinalado.

Flagrante, portanto, o impasse entre os dois lados em negociação, o quê, motivou inúmeras reuniões até que chegasse a um termo de entendimento e compromisso.

Procurando fugir à polarização PMPA *versus* Carrefour, a Prefeitura constituiu um Comitê para Análise dos Grandes Empreendimentos (CAGE), reunindo representantes de diversas entidades da sociedade civil: universidades (pública e privada), defesa do consumidor, delegados do orçamento participativo, do DIEESE (Deptº Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos), da AGAS, entre outros, além dos representantes do Poder Executivo Municipal¹⁴ que, reunidos em audiências públicas, possuíam o poder deliberativo sobre a pauta do dia.

Assim, com base nos diagnósticos sócio-econômicos (do Carrefour e da PMPA), complementados com as propostas surgidas nas audiências públicas do CAGE, foram apresentadas e negociadas as seguintes medidas mitigadoras e compensatórias às externalidades negativas decorrentes do investimento pretendido:

- construção de uma creche (com capacidade para sessenta crianças) destinada ao público local e, mantida sob a administração da comunidade da região. Na hipótese de o terreno

¹³ Em média, cada estabelecimento gera 4 postos de trabalho. Sabendo-se o total de postos de trabalho reduzidos, pode-se calcular o número de estabelecimentos fechados. Multiplicado o número de estabelecimentos reduzidos, pelo faturamento médio de cada segmento obtém-se como resultado o Balanço Líquido de Renda.

¹⁴ Prevê-se que, conforme a região do empreendimento, serão convidados às futuras deliberações, os representantes das comunidades locais.

da creche construída ser da Prefeitura, o empreendedor deverá aplicar R\$ 50 mil em projetos para aumento e otimização das vagas nas creches conveniadas com o município na região;

- destinação dos resíduos sólidos (separados em orgânicos e secos) para projetos de geração de renda apoiados pela PMPA. A Prefeitura, atualmente, fomenta cooperativas de reciclagem de resíduos sólidos que dão emprego direto à cerca de 400 pessoas. Em construção, uma usina para beneficiamento de resíduos orgânicos, cujo produto (ração destinada à criação de suínos) possibilitará ampliar a ocupação da mão-de-obra direta e indireta;
- viabilizar a comercialização de produtos rurais, com a marca "Sabor Local" (Porto Alegre), no complexo de vendas a ser construído;
- garantir uma quota mínima de 10% de contratação de pessoas com mais de 30 anos - excetuando os cargos de direção. Cabe esclarecer que esta proposição surge como uma resposta à identificação do perfil de mão-de-obra que seria mais prejudicado com a inauguração da loja Carrefour, isto é, na faixa entre 30 e 50 anos. Sem dúvida, esta faixa situa-se acima da idade média (*target*) da corporação;
- garantir um mínimo 40 (quarenta) lojas no complexo de vendas (*shopping* interno), com prioridade para empreendedores locais. Cabe esclarecer que este número corresponde ao dobro do que se pode denominar de "projeto universal das lojas Carrefour", isto é, no máximo, 20 (vinte) lojas no *shopping* interno. Espera-se, assim, dividir com a comunidade local, o poder de atração (transformado em renda) que um empreendimento desta natureza exerce sobre a clientela alvo;
- uma contribuição financeira no valor de R\$ 480 mil (correspondente a 0,5% da expectativa de faturamento para o 1º ano) destinados ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), basicamente destinados a duas iniciativas: 1) a (re)qualificação profissional dos pequenos empreendedores que se mantiverem no local; e, 2) o desenvolvimento de um projeto destinado à identificação da vocação ocupacional da comunidade, para, a partir daí, em conjunto com outros mecanismos da Prefeitura, alavancar as potencialidades locais. Espera-se, reunindo os recursos da Prefeitura com os do concorrente hegemônico, dotar a comunidade local das condições mínimas para fazer frente à ameaça representada pela presença do novo ator no cenário econômico.

Qualidade no atendimento, foco no cliente, a importância do *lay-out*, entre outros são temas a serem desenvolvidos.

Frente às inúmeras modificações necessárias no sistema viário, decorrentes do empreendimento, a empresa comprometeu-se à realizá-las conforme projetos da Prefeitura, inclusive, a construção de uma avenida planejada - projeto que requer a aquisição e desocupação de algumas propriedades no local.

Estes foram pois, os termos finais do acordo a que chegaram a PMPA e o Carrefour - materializados na forma de uma Licença Prévia (nº 012/99 - documento de natureza pública) que a primeira concedeu à segunda, com base nos autos do processo administrativo 001.041194.98.5. Foram condições efetivamente negociadas. No que tange ao número de lojas, por exemplo, a Prefeitura iniciou as negociações solicitando a disponibilidade de 60 unidades; já com relação a contribuição financeira para o PAEL, inicialmente o Carrefour não se dispunha a qualquer auxílio contra a demanda de R\$ 1.800 mil apresentada pela Prefeitura.

Vale dizer, são itens para os quais a Prefeitura e, tampouco outras entidades públicas ou privadas, não dispõem de métrica que institua a exata correspondência entre as externalidades negativas (esperadas) e as supostas medidas mitigadoras. Na ausência de parâmetros técnicos, qualquer instrumento normativo fixando valores teria o caráter de força, incompatível com os tempos atuais e, é provável, viesse a demandar ações judiciais, além de uma indesejável exposição na mídia. A única alternativa, portanto, era a negociar. Em vista do inusitado da situação, certamente há um longo caminho de aprendizagem a ser percorrido.

Considerações Finais

O caso descrito, acredita-se, é ilustrativo do embate que ora se verifica entre duas tendências contemporâneas: de um lado, a que defende a liberdade total do mercado e identifica no Estado e nos Governos "um mal necessário", do outro lado, a que postula que os Governos (representantes dos Estados) são os únicos capazes de se contrapor aos efeitos perversos do capitalismo liberal, ora apresentado sob novas características (o neoliberalismo) no contexto da globalização. Os primeiros identificam o Estado como uma burocracia ineficiente e geradora de custos; os que se lhe opõem, percebem a burocracia como um instrumento capaz de modificar (regulando) as iniciativas promotoras de externalidades negativas. Por outro lado, os textos sobre administração pública esclarecem que a intervenção governamental, através das políticas

públicas, justifica-se e tem por objetivos principais e permanentes: 1) a correção dos desajustamentos dos mecanismos do livre mercado; 2) a suplementação da iniciativa privada; e, 3) a coordenação geral para que os objetivos socioeconômicos sejam atingidos. Ao término e ao cabo do episódio analisado, parece haver indícios de que a globalização ainda não ofereceu mecanismos que superassem em eficiência, eficácia e efetividade, a ação do Estado e dos seus prepostos - os Governos, na consecução daqueles objetivos, em particular, o primeiro e o último.

O caso também ilustra que o maniqueísmo expresso pelo desenvolvimento tecnológico *versus* emprego, se não se revelou falso (mais uma vez), pelo menos indica a existência de situações intermediárias, permitindo conjugar aspectos positivos até então só percebidos em extremos opostos, razão pela qual, supostos inconciliáveis.

Revela também, uma habilidosa estratégia que, sob o discurso de uma gestão democrática e transparente, conseguiu transformar a situação politicamente hostil e explosiva (que poderia ter sido explorada como mais um embate extemporâneo entre o capital *versus* trabalho, liberdade *versus* planejamento e coordenação central, entre outras alegorias), num quadro em que todos podem se considerar vitoriosos, haja visto as restrições que a organização enfrentava à sua expansão e a permanente falta de recursos enfrentada pelo poder público, sempre "o culpado" na questão do (des)emprego. Identifica-se aí, pois, um espaço a ser ampliado e aprimorado para o desenvolvimento de parcerias. Por outro lado, considerando-se a inexistência de paralelo econômico-financeiro entre os lados, o episódio parece ser um exemplo (mais um) que contraria a tese da falência e da inoperância do Estado em vista da sua fragilidade econômico-financeira.

Ao mundo corporativo chama a atenção de que as relações com o poder público passam, também, por modificações. Se, no passado, a estrita observância às normas era suficiente para organização não sofrer desgastes junto à comunidade (refere-se aqui à imagem de "cumpridora com os seus deveres") e, hoje, o conceito de responsabilidade social parece (pois certamente nenhum empresário assumiria tal afirmativa) estar associado às medidas compensatórias aos problemas surgidos quando se colocam os indicadores de produtividade acima de tudo (daí a profusão de Fundações destinadas ao apoio aos menores, aos carentes, aos sem estudos, à formação educacional, profissional, entre outras de caráter assistencial), no futuro, a responsabilidade social será avaliada e cobrada pelos cidadãos, a partir das ações pró-ativas e que demonstrem, efetivamente, o comprometimento da organização, a longo prazo, com o seu meio ambiente - no sentido ampliado. Há pois, sinais de que o conceito de responsabilidade social

corporativa, além dos significados anteriores (cumprimento às normas e ações compensatórias, portanto, *ex-post*), deverá incorporar atitudes e ações *ex-ante facto*.

Concluindo, não fosse por outras razões, o pioneirismo da iniciativa da PMPA sinaliza que a metodologia adotada¹⁵ deve ainda ser aprimorada (por ambos os lados), razão pela qual, ora se divulga este texto na expectativa de que desperte reflexões naqueles que se preocupam com o desenvolvimento de novas formas de relacionamento interinstitucional, em particular, entre as entidades públicas e corporativas. Por fim, resta em aberto uma questão: teria, a orientação programática do Partido dos Trabalhadores, sido o elemento catalisador dos eventos ocorridos?

Referências Bibliográficas

- BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. Investimento e Geração de Empregos - uma metodologia aplicada aos financiamentos do Sistema BNDES. **Estudos BNDES**, Rio de Janeiro, n. 22, set. 1992.
- BRIDGES, William. **Um Mundo sem Empregos - JobShift** : os desafios da sociedade pós-industrial. São Paulo : Makron Books, 1995.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso ao Colégio do México. Visita. **Folha de São Paulo**, cad. 1, p. 6, 21. fev. 1996.
- FURTADO, Celso. Entrevista à Rosely Forganés. **Veja**, p. 8-11, 08 jan. 1997.
- FURTADO, Celso. Os Desafios da Globalização. **Folha de São Paulo**, cad. 1, p. 3, 01 dez.. 1996.
- GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via** - reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da socialdemocracia. Rio de Janeiro : Record, 1999.
- GRUPO DE LISBOA. **Limites à Competição**. Portugal : Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.
- NAJBERG, Sheila, VIEIRA, Solange Paiva. Modelos de Geração de Emprego Aplicados à Economia Brasileira: 1985/95. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 3., n. 5, p. 63-86, jun. 1996.
- PASTORE, José. Entrevista à Eline Simonetti. **Veja**, p. 11-15, 17 jun 1998.
- RORTY, Richard. Dúvidas para os Pensadores do Próximo Milênio. **Folha de São Paulo**, cad. 5, p.7,03 mar. 1996.

¹⁵ Do início ao término, as negociações consumiram quase dois anos, prazo incompatível com a dinâmica corporativa (notadamente em alguns setores), conforme visto, cada vez mais acelerada. Atento à questão racial, tantas vezes escamoteada quando em confronto com as oportunidades de empregos, na negociação subsequente (com outra rede de supermercados) o CAGE sugeriu (não determinou) que fossem adotadas medidas que mantivessem, no empreendimento, o equilíbrio de raças (etnias) existente no tecido social da região.