

Gestão pública ou gestão social? Um estudo de caso

Fernando G. Tenório¹

1. INTRODUÇÃO

Analisar experiências de planejamento e execução de políticas públicas desde o Estado nos dias de hoje, é correr o risco de criar reações, dependendo dos leitores, no mínimo questionadoras do intento. Por quê? Porque “nos dias liberais” que vivemos, a expressão planejamento de políticas públicas está relacionada ao “desenvolvimentismo” praticado no Brasil no “século passado”. E ainda analisar uma política pública – um programa de desenvolvimento local (PDL), também com o intento de verificar se o seu processo promove a gestão social, é retomar discussões utópicas do Século XIX. O que torna a análise no mínimo, para alguns, ultrapassada, ou para utilizar uma linguagem da moda: “jurássica”. O que talvez minimize as possíveis resistências, é o fato que pretendemos discutir o conceito de PDL incorporando um tema usual no mercado: o conceito de cadeia produtiva.

Assim, as expressões *política pública* (sob a forma de um PDL), *cadeia produtiva* e *gestão social* constituirão as categoriais que nortearão a análise da experiência do *Programa de Desenvolvimento Local de Pirai*, município localizado na região sul do Estado do Rio de Janeiro (Brasil). A pergunta que procuramos responder nesta análise é a seguinte: *até que ponto o PDL de Pirai atende as características de uma política pública que, ao mesmo tempo, integre o conceito de cadeia produtiva – processo de interação entre diferentes agentes econômicos, e o de gestão social – processo promotor de soberania popular?* Ou seja, o PDL de Pirai é uma política pública com características de uma *gestão social* concertada entre o poder público municipal e a sociedade civil naquela localidade fluminense?

O conceito básico utilizado para responder a pergunta é o de *plano de desenvolvimento local*, estratégia de governos sub-regional/regional voltada para melhorar o bem-estar cultural, econômico, institucional e social de forma sustentável, de um dado território. Estratégia que tem sido praticada nos últimos anos por governos locais a fim de atender o modelo macroeconômico vigente, o denominado neoliberalismo, que privilegia o *focus* e não o *universus*, o privado e não o público.

O método de elaboração desta análise deu-se a partir dos seguintes momentos: a) leitura e interpretação de livros e artigos que definem os conceitos básicos utilizados como referencial teórico do estudo; b) leitura e análise de textos oficiais que determinam o PDL de Pirai; c) leitura e análise de relatórios sobre a experiência deste PDL; d) pesquisa de campo no município entrevistando autoridades públicas, lideranças locais e visita a agentes econômicos e sociais em interação com o PDL; e) discussão do estudo no âmbito do Programa Gestão Pública e Cidadania da EAESP/FGV, bem como na disciplina Gestão Social I no Curso de Mestrado em Administração Pública da EBAPE/FGV.

Além deste preâmbulo, o presente texto foi estruturado em quatro itens: no segundo, identificamos os conceitos de política pública, PDL, cadeia produtiva e emancipação social; no terceiro, caracterizamos a situação sócio-econômica e político-administrativa do município de Pirai; no quarto descrevemos como se apresenta o *Programa de Desenvolvimento Local* do município²; e no quinto item procuramos concluir verificando se o PDL de Pirai atende a pergunta formulada no segundo parágrafo desta **Introdução**; o item seis relaciona referências bibliográficas utilizadas na elaboração deste do texto.

Não poderíamos terminar esta apresentação sem antes agradecer aqueles que, de uma maneira direta ou indireta, contribuíram para este estudo. Neste caso encontram-se os protagonistas do município de Pirai, governo e sociedade civil consultados³; coordenadores, pesquisadores e mestrandos de ambas unidades de ensino da Fundação Getulio Vargas – EAESP e EBAPE. No entanto, o resultado da análise

é de inteira responsabilidade do autor que procurou exercer a relação teoria-prática com o objetivo de tornar o espaço acadêmico crítico dessa relação.

2. POLÍTICA PÚBLICA, CADEIA PRODUTIVA E GESTÃO SOCIAL

Uma *política pública* é uma ação deliberada dos poderes públicos constituídos visando atender necessidades de uma sociedade. Essas ações podem ser definidas para atender demandas focalizadas – atenção a problemas que afetam a parte de uma dada população, ou universalistas – atenção a problemas que afetam a população no seu todo. Tais ações também contribuem à solução de questões setoriais – educação, habitação, justiça, estrutura agrária, saúde, saneamento, segurança, transporte etc., ou geograficamente delimitadas – nacional, regional, sub-regional, local etc.

Portanto uma política pública caracteriza-se por ações que o poder público, através de seus diferentes órgãos, procura antecipar necessidades quando, por exemplo, planeja e implementa ações que criem condições estruturais de desenvolvimento sócio-econômico de um país ou região. No passado brasileiro, dos anos 30 aos 80 do Século XX, ações estratégicas foram planejadas por diferentes governos, através de mecanismos institucionais e organizacionais – planos nacionais de desenvolvimento⁴ e criação de superintendências regionais como foram o caso das extintas SUDENE, SUDAM, SUDECO⁵. Tais iniciativas, desde o Estado, eram identificadas sob o conceito-chave de *desenvolvimentismo*, caracterizado da seguinte maneira por Ricardo Bielschowsky:

“Entendemos por desenvolvimentismo, neste trabalho, a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através da espontaneidade das forças de mercado, e por isto, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção desta expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores econômicos em que a iniciativa privada for insuficiente” (Bielschowsky, 1988: 07 – 08).⁶

No entanto, com o advento do (neo)liberalismo econômico nos anos 1990, este tipo de proposta foi “desativada” surgindo então a ideologia do “Estado mínimo” que prega o seguinte ideário: quanto menos Estado melhor o desempenho de uma sociedade. Os que advogam este enfoque acreditam que as distorções sócio-econômicas serão resolvidas pela interação espontânea das forças de mercado. O Estado, a autoridade pública, intervém apenas para assegurar as condições de funcionamento da iniciativa privada. Sob esta forma, o mercado, através da concorrência, é o condutor da vida econômica de um país. Portanto, sob esta concepção, o papel do Estado fica reduzido na medida que:

“Baseia-se na convicção de que, onde exista a concorrência efetiva, ela sempre se revelará a melhor maneira de orientar os esforços individuais. Essa doutrina não nega, mas até enfatiza que, para a concorrência funcionar de forma benéfica, será necessária a criação de uma estrutura legal cuidadosamente elaborada, (...). Tampouco deixa de reconhecer que, sendo impossível criar as condições necessárias para tornar efetiva a concorrência, seja preciso recorrer a outros métodos capazes de orientar a atividade econômica. Todavia, o liberalismo econômico é contrário a substituição da concorrência por métodos menos eficazes de coordenação dos esforços individuais. E considera a concorrência um método superior, não somente por constituir, na maioria das circunstâncias, o melhor método que se conhece, mas sobretudo por ser o único método pelo qual nossas atividades podem ajustar-se umas as outras sem a intervenção coercitiva ou arbitrária da autoridade” (Hayek, 1990: 58).

Neste início de Século XXI a ideologia do liberalismo econômico, portanto de um “pensamento único”,⁷ tem orientado os governos de turno no Brasil, na América Latina (exceto Cuba) e em outros continentes sem, contudo, resolver os problemas crônicos que tem acompanhado a história quer do Brasil, quer dos países latino-americanos de uma maneira geral. No Brasil por exemplo, 1/3 da população vive abaixo da linha de pobreza. As soluções, a partir desse ideário econômico, têm ocorrido de maneira focalizada, não mais com aquela perspectiva de um enfoque de Estado-interventor no conjunto das carências estruturais da sociedade, mas de políticas públicas compensatórias e/ou assistenciais.

No entanto, estes tipos de políticas públicas – compensatórias ou assistenciais, não tem solucionado, estruturalmente, as deficiências históricas da sociedade brasileira: educação, habitação, saúde, saneamento, segurança, transporte etc. Enfim, a má distribuição de renda no país agregada a injustiça social, impedem o exercício da cidadania, conseqüentemente de democratização das relações sociais. E, quando o crescimento econômico ocorre, crescimento apenas, ele é feito de maneira polarizada, hierarquizada e concentrada. A saída proposta por alguns poderes públicos para o enfrentamento das desigualdades sociais, é implementar ações através de estratégias de desenvolvimento local, contrariando o modelo anterior cujas ações eram projetadas desde o poder central. O local agora tem sido o centro da discussão.

Estas estratégias no regional/local podem ser configuradas tanto numa perspectiva que tenha o *social* como vetor central, neste caso aproxima-se de uma discussão em torno do tema da economia solidária; ou a estratégia foca o econômico e aí potencializa mais as relações de mercado aproximando-se da discussão de que ele, o mercado, é o vetor do desenvolvimento. No primeiro caso – estratégia centrada no social, a sociedade civil é o sujeito do processo; no segundo – estratégia centrada no econômico, o mercado é que é o sujeito principal. Em ambos casos, o poder público participa ora como um dos poderes do local/regional, ora como o poder que estimula o processo de desenvolvimento.

As estratégias atuais de desenvolvimento, parecem ser um “mix” de “Estado-centralizador” e “descentralizador”, do social com o econômico. No entanto não mais originada nos planos nacionais de desenvolvimento (PND), fomentadores de ações exógenas ao nível local. Mas sim planos de desenvolvimento local (PDL), onde o *locus* da decisão de implementar a estratégia não está mais no nível do poder central mas do local. Francisco Albuquerque Llorens faz o seguinte comentário a respeito:

“Não se trata, pois na formulação das políticas públicas, de insistir no tipo de ações meramente compensatórias ou assistenciais nas áreas atrasadas ou carentes, ou de melhorar a ‘focalização’ dos grupos mais desfavorecidos para assegurar que as políticas redistributivas cheguem a eles efetivamente. O importante é, sobretudo, promover a iniciativa de desenvolvimento local endógeno e de geração de emprego produtivo para enfrentar, precisamente, a pobreza e a marginalização de forma mais sustentável e consistente, não somente assistencialmente. Para isso, é indispensável uma atuação de governos territoriais locais e regionais como catalisadores e animadores na criação do ‘entorno inovador’ institucional, social, econômico, político e cultural que impulse o desenvolvimento do potencial empresarial e produtivo territoriais” (Llorens, 2001: 25).

De acordo ainda com Francisco Llorens, são dez as estratégias de desenvolvimento econômico local⁸ que devem ser praticadas pelos poderes públicos no enfrentamento da pobreza e suas conseqüências. Processo de enfrentamento a ser feito por meio “do controle democrático exercido pelas comunidades

locais e regionais e, em síntese, pela sociedade civil” (Llorens, 2001: 25). São as seguintes as estratégias preconizadas por Francisco Llorens:

“1) Desenvolvimento mais equilibrado territorialmente. 2) Descentralização e potencialização de comunidades locais e regionais. 3) Iniciativa de desenvolvimento local e geração de emprego produtivo para enfrentar a pobreza e a marginalização. 4) O importante é criar o ‘entorno’ institucional, econômico, social, político e cultural para impulsionar o desenvolvimento do potencial local. 5) Difusão de inovações. 6) Reorganização da base empresarial local. 7) Infra-estruturas básicas. 8) Serviços de desenvolvimento empresarial. 9) Capacitação de recursos humanos. 10) Sistema de informação local” (Llorens, 2001: 26).

Dentro deste novo marco planejador – PDL, desde o local e não mais do centro em direção a periferia, pode ser inserido o conceito de *cadeia produtiva*, processo de interação complementar entre agentes econômicos e sociais com o objetivo de alcançar economia de escala na produção de bens ou prestação de serviços. Uma cadeia produtiva no local deve ser capaz de articular produtor agrícola com produtor industrial, produção artesanal com produção industrial e serviços que contribuam para a logística desse tipo de rede. A inserção deste conceito em PDLs significaria uma rede de relações produtiva – cooperação, na qual há uma interação linear entre os diferentes elos dessa rede. Oriundo do setor industrial, o conceito de cadeia produtiva é assim definido por Rogério Valle:

“O gerenciamento da cadeia produtiva é, portanto, uma estratégia empresarial alternativa à integração vertical, na qual a contemporânea multiplicação dos tempos e espaços da produção é planejada e controlada por um elo mais poderoso. Entretanto, continua bem viva uma forma mais antiga de articulação da multiplicidade de tempos e espaços de produção, os *clusters*, nos quais o encadeamento entre suprimentos, processamento e distribuição se dá numa relação mais simétrica entre os agentes econômicos. No caso dos *clusters*, não há tanto cadeias, mas redes. Uma cadeia pode ser considerada como um caso particular de rede, no qual a seqüência é linear. O termo genérico rede convém para descrever situações mais complexas, em que os fluxos não convergem para um nó principal” (Valle, 2002: 14 – 15).

Caracterizada a cadeia produtiva como um dos elementos táticos de implementação de estratégias de desenvolvimento local, definiremos, a seguir, o que consideramos não uma gestão estratégica mas o elemento institucional fundamental nas relações sociais no desenvolvimento do espaço territorial, a *gestão social*.⁹ Aqui trabalharemos com o suposto que a gestão social se traduz na capacidade metodológica que os PDLs têm de potencializar a participação ativa e democrática da população envolvida. Por população envolvida vamos entender os sujeitos sociais nas suas mais diversas possibilidades de manifestação. Fernando G. Tenório assim define *gestão social*:

“Gestão social contrapõe-se a gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais” (Tenório, 2002: 126). Portanto a gestão do desenvolvimento local se daria com o social, isto é, a cidadania presente nos processos de planejamento, execução e avaliação do desejado. No dizer de Francisco de Oliveira:

“a primeira dimensão substantiva do desenvolvimento local refere-se à capacidade efetiva de participação da cidadania no que podemos chamar o ‘governo’ e ela aparece como um resgate da *ágora* grega, posto que a forma democrática representativa é insuficiente para dar conta da profunda separação entre os governantes e governados na escala moderna. (...) O desenvolvimento local poderia

criar um *locus* interativo de cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do bem comum. Sugere-se assim, que o governo poderia estar ao alcance das mãos dos cidadãos” (Oliveira, 2002: 13).

A intenção de interagir os conceitos de *política pública*, *planos de desenvolvimento local (cadeia produtiva)* e *gestão social* foi, neste trabalho, estabelecer os referenciais conceituais de análise do Programa de Desenvolvimento Local de Pirai (PDLP). Assim, o nosso suposto de análise partiu da hipótese que o Município de Pirai implementa ações através de uma política pública concertada no qual é contemplado, também, o conceito de *cadeia produtiva* bem como é uma iniciativa que visa um processo de *gestão social* com os seus municípios, agentes sociais e econômicos naquele território fluminense.

Finalmente cabe observar, neste item de referência conceitual, que os PDLs se aproximam dos modelos de localização e, como tais, tem os seguintes efeitos: *ele organiza os territórios* – recorta-os, mas também os qualifica no plano jurídico, econômico e social; *define o que pode ser o conteúdo de um território local* – identifica o conteúdo simbólico, um lugar reconhecido como tal; *regula a relação das entidades locais com os níveis de integração superiores* – no nível federal ou estadual; *atribui características sociais aos territórios locais* – definindo os grupos sociais locais; *hierarquiza e articula pertencas* – em relação aos municípios vizinhos, ao regional ou ao nacional; *define a ação local* – o que produz; e *regula as modalidades de localização das ações ligadas a outros níveis* – define o seu território como preferencial em relação aos outros níveis (Bourdin, 2001: 189 – 191).¹⁰

Segundo Alain Bourdin, são três os tipos de modelos de localização: “a) O *modelo hierárquico-homológico* no qual as entidades locais reproduzem a ‘sociedade global’ e geralmente do Estado-nação, de que elas são uma manifestação mais do que um componente. (...) b) O *modelo comunitário* faz do ‘viver-junto’ a base de toda sociedade, a organização social, em que, portanto, a sociedade global é tratada como uma superestrutura. (...) c) O *modelo piramidal* faz da sociedade local a base da sociedade global. (...) Por que não buscar *um modelo plural?*” (Bourdin, 2001: 201 – 2002).

3. O MUNICÍPIO DE PIRAI

O município de Pirai está localizado na zona sul do estado do Rio de Janeiro, a 387 metros de altitude e a 84 quilômetros da capital. É integrante da região do Médio Paraíba e possui uma área de 504,6 km², sendo limitado pelos municípios de Barra do Pirai, Pinheiral, Rio Claro, Itaguaí, Mendes, Paracambi, Barra Mansa e Volta Redonda. Além da sede, Pirai, o município é composto de três distritos: Arrozal, Santanésia e Vila Monumento.

A posição geográfica do município é privilegiada na medida que a rodovia Presidente Dutra passa por seu território. Rodovia de importância nacional, faz a ligação entre Rio de Janeiro e São Paulo bem como favorece a interação com a região sul do estado do Rio e outras áreas de Minas Gerais. A situação geográfica é também favorecida por seus recursos hídricos em função da sua relação fluvial com a bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul e do Complexo de Lajes.¹¹ Este complexo hídrico ocupa uma área que é compartilhada entre Pirai e os municípios de Barra do Pirai e Rio Claro, complexo que contribui para o abastecimento de água do Grande Rio¹² bem como com parte da energia elétrica ali consumida.

As descrições dos dados censitários do município, focalizarão, de maneira resumida, os seguintes aspectos: população, infra-estrutura sanitária, saúde, educação, perfil da mão-de-obra, participação de Pirai na economia do estado do Rio e informações sobre o setor primário, secundário e terciário. Os dados ampliados estão descritos por meio de tabelas no **APÊNDICE**.¹³

A população do município é de aproximadamente 22.100 habitantes (Tabela 1 – *População residente – 1996/2000*), observando-se um pequeno decréscimo populacional de 2,66% em relação ao ano de 1996. O número de domicílios no município (Tabela 2 – *Taxa de crescimento de domicílios*), teve um acréscimo positivo da ordem de 7,16% entre os anos de 1966 e 2000.

Com relação às condições de infra-estrutura básica, água e esgoto, respectivamente Tabelas 3 e 4 (– *Número de ligações* em relação ao abastecimento de água, e – *Domicílios particulares permanentes segundo as formas de esgotamento das instalações sanitárias (%)*), percebe-se uma expressiva expansão desses serviços, incremento de 41,82% entre o ano de 1997 e 2000 para o abastecimento de água e uma ampliação da rede de esgoto entre os anos de 1991 e 2000.

A rede pública de saúde é composta de 13 unidades sanitárias e um hospital conveniado, Hospital da Santa Casa de Caridade. De acordo com dados da Secretaria Municipal de Saúde, a rede pública do município ainda não é capaz de suportar as demandas especializadas sendo necessário, portanto, recorrer aos outros municípios da região. O hospital local, por exemplo, no ano de 2000 fez 71,4% de internações; as demais 28,6% internações foram atendidas por outros municípios.

Os dados sobre educação podem ser observados nas Tabelas 5 – *Alunos matriculados no ensino fundamental*, e Tabela 6 – *Cursos oferecidos no ensino médio pela rede municipal*.

Os quantitativos sobre o ensino fundamental incluem também classes de alfabetização para jovens e adultos. Os números demonstram que houve aumento no total de alunos matriculados no ano de 2000 (5,23%) em relação ao ano de 1997. Em 1996, algumas unidades de escolas rurais foram fechadas no entanto, seus alunos foram transferidos à unidades urbanas tendo seus deslocamentos, do meio rural para o urbano, feitos em transportes cedidos pela Prefeitura.¹⁴

O perfil da mão-de-obra local é, predominantemente, voltado para o setor serviços (Tabela 7 – *Perfil da mão-de-obra por setor de atividade*). Pode ser observado um pequeno crescimento na contratação de mão-de-obra no setor industrial, ano 2000 em relação ao de 1999, tal situação pode estar relacionada à criação dos *condomínios industriais*, objetos de descrição no próximo item deste texto.

Na Tabela 8 – *Quantidade de empresas em Pirai*, comparando-se os anos de 1998 a 2000, constata-se um pequeno aumento de empresas cadastradas no seguimento de micros e pequenas empresas. As grandes empresas são: Cervejaria Cintra, Light Serviços Elétricos S.A. e Schweitzer-Mauduit do Brasil produtora de papel.

O nível de produção do município (Tabela 9 – *Produto interno bruto – preços de mercado*), demonstra a ascensão econômica do estado do Rio de Janeiro e da região do Médio Paraíba como um todo. No entanto, o município de Pirai, após uma queda no seu nível de produção entre os anos de 1996 e 1997, devido a diminuição na dinâmica da economia local incluindo aí a privatização da Light, vem recuperando-se gradativamente desde 1999.

Esta análise também pode ser ilustrada se considerarmos o percentual de participação do município de Pirai na formação dos demais produtos internos brutos regionais, que conforme mostra a Tabela 10 – *Participação na formação do produto interno bruto regional*, o nível de participação municipal, após sofrer uma forte queda do ano de 1996 para 1997, ainda decai mais no ano de 1998, só retomando parte de sua participação em 1999.

O setor agropecuário do município é estruturado, predominantemente, em pequenas propriedades. Segundo dados cadastrais do INCRA (Instituto de Colonização e Reformas Agrária), são 800 o total de propriedades. No entanto, somente 380 propriedades, com área média de 60 hectares, se dedicam a atividades produtivas, as restantes estão voltadas para o lazer.¹⁵ O maior produtor rural na região é uma empresa agrícola, SIMAB, que produz e beneficia a noz macadame destinada ao mercado externo, bem como produz hortaliças através de tecnologia hidropônica. Um outro grande produtor é a Fazenda Linda-Linda dedicada a produção de laticínios.

O dados agregados do setor primário (extrativismo vegetal, agricultura e pecuária), podem ser observados na Tabela 11 – *Produção agropecuária de Pirai*. Aqui podemos observar uma queda na produção de leite e uma recuperação na produção de gado de corte. A piscicultura por ser ainda uma atividade em fase de implantação no município, carece de dados que se somem aos demais sub-setores. Mesmo assim, esta atividade está sendo contemplada através da criação de um *Pólo de Piscicultura* a ser apresentado no item 4. deste texto.

Finalmente, cabe informar na descrição do município, como esta conformada a sua estrutura organizacional enquanto poder executivo: Gabinete do Prefeito e 12 Secretarias: de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, de Governo, de Fazenda, de Agricultura, de Saúde, de Promoção Social, de Educação e Cultura, de Esporte e Lazer, de Administração, de Obras e Desenvolvimento Urbano, de Serviços Públicos, de Turismo e Meio Ambiente e a Procuradoria.

O período objeto de análise, compreende os dois mandatos do atual poder executivo: o primeiro iniciado em 1996 e o segundo em 2000.¹⁶ A Câmara de Vereadores é composta por 13 representantes oriundos dos seguintes partidos políticos: PPB – Partido Popular Brasileiro, PSB – Partido Socialista Brasileiro e PTB – Partido Trabalhista Brasileiro. Quando deste estudo, todos os partidos apoiavam o atual poder executivo do município.

4. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL DE PIRAI

O *Programa de Desenvolvimento Local de Pirai* constitui uma política pública do poder executivo do município que aqui será analisado segundo a concepção de um território que procura atender os seguintes *espaços*¹⁷: [1] *econômico*, [2] *sócio-cultural* e [3] *político-institucional*. Neste item, portanto, procuraremos identificar como se apresentam, neste momento, as práticas da gestão pública no município de acordo com estes espaços¹⁸. Vale relembrar o que foi salientado no sexto parágrafo da INTRODUÇÃO deste texto: a pretensão não é esgotar a narração de um caso já explorado em outras ocasiões, mas sim caracterizar, como se apresenta, conceitualmente, o *Programa de Desenvolvimento Local de Pirai*.

[1] O *espaço econômico* no *Programa de Desenvolvimento Local de Pirai* pode ser observado através de três “programas”¹⁹: [1.1] *Programa de Geração de Renda, Emprego e Desenvolvimento do Comércio, Indústria e Serviços e os Condomínios Industriais*; [1.2] *Programa de Promoção de Trabalho e Renda Rural e o Pólo Regional de Piscicultura*; [1.3] *Programa de Geração de Trabalho e Renda com Fomento do Cooperativismo*. Destes programas serão destacados alguns dos projetos²⁰ que têm se sobressaído no conjunto do PDL de Pirai.

[1.1] *Programa de Geração de Renda, Emprego e Desenvolvimento do Comércio, Indústria e Serviços e os Condomínios Industriais*. Neste Programa destacamos os *condomínios industriais*. Este tem sido um dos vetores centrais no processo de desenvolvimento local do município. A proposta de implantação dos *condomínios* caracteriza-se por estabelecer condições tarifárias e de infra-estrutura

básica como é o caso à construção de galpões para alojamento das indústrias. Tais galpões são localizados em terrenos pré-estabelecidos no plano urbanístico do município. No momento são três os condomínios em funcionamento: o primeiro deles, localizado logo na “fronteira” entre a Rodovia Presidente Dutra (principal via de interação entre os estados de Rio de Janeiro e São Paulo) e entrada principal da cidade de Piraí, sede do município. O segundo condomínio está situado no distrito de Arrozal e um terceiro condomínio está sendo construído em área do também distrito sede.

São as seguintes as indústrias instaladas nestes condomínios: Cintra – indústria cervejeira, Aloés & Aloés – fábrica de absorventes femininos e fraldas geriátricas, iMBP – montagem de componentes em computadores, DPI Achocolatados e DPI Temperos, Kedelícia – produção de biscoitos, Tecnosel Industrial Ltda., Laboratório Provet Simões e Santa Amália Indústria Alimentícia.

Finalmente, cabe ressaltar, neste *Programa* [1.1] a preocupação com a geração de emprego e renda. Este objetivo faz parte do método de negociação da Prefeitura com aquelas empresas a virem se instalar nos *condomínios industriais*. Os agentes econômicos deverão admitir o máximo possível de trabalhadores residentes no município. Este controle de incorporação da mão-de-obra local é feito através do Banco de Empregos.²¹ Quando surge o caso de uma dada especialidade profissional não ser encontrada no município, a Prefeitura procura sanar a dificuldade através de treinamento específico para atender aquela necessidade. Exceções são atendidas pelas próprias indústrias.

A outra oportunidade de emprego e renda para os piraienses, é o incentivo a criação de cooperativas. Esta alternativa de associativismo é estimulada pela Prefeitura e procura incorporar uma força de trabalho que, por diversas razões, ou está desempregada, ou não tem qualificação profissional condizente com as novas demandas profissionais, ou não tem espaço para desempenhar o seu conhecimento profissional. Nos itens [1.2] e [1.3] esta iniciativa será apresentada.

[1.2] *Programa de Promoção de Trabalho e Renda Rural e o Pólo Regional de Piscicultura*. A semelhança do programa anterior, vale sublinhar o *Pólo Regional de Piscicultura* que parece ser o outro elemento estrutural do processo de desenvolvimento desejado pelo poder executivo local. Este pólo é integrado por piscicultores (60 quando desta análise) do município e cidades vizinhas.²² Reunidos formalmente na Associação Peixe Sul, os produtores têm uma sede – Centro de Processamento de Peixe, entreposto de pescado construído pela Prefeitura e que conta com mão-de-obra especializada e equipamentos destinados ao transporte, beneficiamento e comercialização da produção. O beneficiamento tem-se dado ainda sob a forma da filetização do pescado, mas já existem estudos para um melhor aproveitamento da carcaça e do couro dos peixes abatidos. A expectativa dos produtores, no médio prazo, é que o mercado local absorva a produção assim como contribua para a merenda escolar do município através de convênio com a Prefeitura.

Deve ser também destacada ação complementar ao *Pólo Regional de Piscicultura*, o *Projeto Tanque Rede* que está sendo implementado em área hídrica cedida, por comodato, pela empresa Light. O *Projeto* tem a finalidade de desenvolver pesquisa em piscicultura e produção confinada a fim de manter o fornecimento contínuo de peixes na complementação àquela oriunda do *Pólo*.

No que diz respeito à atuação do *Programa* em relação a outras atividades do setor primário – extrativismo vegetal, agricultura e pecuária, e voltadas à pequena produção, vale destacar as seguintes iniciativas: patrulha mecanizada com custos reduzidos aos praticados pelo mercado; eletrificação rural com custo zero; inseminação artificial para melhoria genética do rebanho leiteiro e atividade de nutrição para o mesmo rebanho; incentivo ao cultivo do palmito pupunha; incentivo a fruticultura para

venda *in natura* e produção de doces; criação de horta escolar nas unidades do município objetivando disseminar tecnologias e distribuição de sementes selecionadas; são exemplos a serem apontados.

As atividades no conjunto deste *Programa*, são desenvolvidas pela Secretaria de Agricultura e Secretaria de Turismo e Meio Ambiente do município e ainda conta com o apoio técnico da EMATER-RJ (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro) e FIPERJ (Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro).

[1.3] *Programa de Geração de Trabalho e Renda com Fomento do Cooperativismo*. Este *Programa* teve, inicialmente, problemas na sua implementação. Problemas motivados pela displicente ação de uma organização não-governamental por um lado, de outro a não existência de uma cultura local voltados para ao associativismo. No entanto, o poder executivo do município manteve a proposta e hoje um prédio cedido pela Prefeitura e localizado em um dos *condomínios industriais*, abriga a Cooperativa Multifuncional de Trabalho e Produção de Pirai (COPADOAR). Esta cooperativa integra alguma das experiências iniciais, por meio de grupos especializados, atuando nas seguintes atividades: padaria, artesanato e costura. Também faz parte desta iniciativa o grupo de artesões e outro de costureiras funcionando no distrito de Arrozal; no bairro de Varjão existe um grupo voltado à produção de doces. No bairro de Caiçara está sendo implementada uma cooperativa de apicultores.

[2] No *espaço sócio-cultural*, destacamos aquelas ações contempladas nos setores de educação e saúde. No primeiro caso – educação, a prática tem sido atender não somente ao ensino fundamental, mas também na alfabetização de adultos com a participação da Federação de Associações de Moradores; criação de creches; distribuição de bolsa-escola; parcerias com universidades públicas (estaduais e federais) através da implantação da Universidade Virtual atendendo, preliminarmente, as seguintes áreas de conhecimento: Matemática, Biologia e Pedagogia. Esta última capacitará, prioritariamente, professores da rede estadual e municipal de ensino na região.

A política educacional adotada pretende enfocar temas além daqueles exigidos pela legislação de ensino. Temas que focalizem especialidades profissionais que atendam as demandas presentes e futuras da política de industrialização do município. Outros projetos pontuais que interagem com o todo educacional são também implementados: “Educação: celeiro de leitura” – ambientes projetados para estimular o hábito da leitura e outras atividades literárias; “Criança não é sucata” – transformação de material reciclável feita por crianças; “Jardineiro mirim” – adolescentes que recebem bolsa do município para manutenção dos jardins da cidade; “Gente de nossa terra” – valorização de artistas e artesões, são exemplos de iniciativas direcionadas à educação dos municípes.

A saúde tanto do ponto vista da atenção primária como secundária, tem sido objeto de particular atenção pela atual gestão municipal. A modernização do Hospital da Santa Casa de Caridade foi feita pela Prefeitura através de convênio com esta unidade hospitalar, a transformando em referência regional. A atenção primária pode ser observada por meio do Programa Saúde da Família que integra várias atividades em saúde. Nas unidades escolares é implementado o PROSANE (Programa de Saúde nas Escolas), voltado à atenção básica de saúde aos estudantes no município. Cabe destacar o aterro sanitário do município, também uma referência regional.

[3] No *espaço político-institucional*, as ações são orientadas no sentido de criar a identidade da população com o município – “nós piraienses”, onde a valorização da cidadania não ocorreria apenas a cada período eleitoral mas, principalmente, por meio de um processo onde o municípe tenha participação ativa no desenvolvimento local e encare esta iniciativa como sendo a legítima “saída” à sobrevivência daquele território. “O plano de governo tem como princípio implícito que o processo de

desenvolvimento local deve valorizar a história, o patrimônio material e imaterial e o sentido de pertencer ao lugar por meio da constante articulação entre a tradição e a inovação” (Libardoni, 2002: 34).

Devemos lembrar que durante o século XX a história do município, conseqüentemente a sua vida político-institucional, interagiu com a Light, empresa de energia elétrica originalmente de capital privado canadense (do início do século a 1976), depois empresa estatal até 1996 quando foi privatizada através de capital predominantemente francês. Esta interação até a sua privatização no final do século passado, foi de uma empresa que “estava” no território do município mas que não “era” parte dele. Fato observado no que diz respeito ao pagamento de impostos – aquém do potencial da empresa. Com a privatização em 1996, a revisão no recolhimento dos impostos trouxe benefícios financeiros para o município mas, em contrapartida, produziu um problema social, o desemprego, um dos motivos estimuladores do *PDL de Pirai*.

O *espaço político-institucional* tem sido alterado nos últimos anos através de um processo dialético onde a cultura política de um Estado passivo, dependente do centro, passa a ser a de um Estado ativo, fomentador da história local. Neste caso o poder público procura trabalhar em conjunto com a sociedade civil através de práticas decisórias²³ que envolvam os conselhos municipais²⁴, associações de moradores²⁵ e outras organizações comunitárias.

5. CONCLUSÃO

A conclusão deste relato vai ser iniciada com a pergunta formulada na **1. INTRODUÇÃO**: *até que ponto [a] o PDL de Pirai atende as características de uma política pública que, ao mesmo tempo, integre o conceito de [b] cadeia produtiva – processo de interação entre diferentes agentes econômicos, e o de [c] gestão social – processo promotor de soberania popular?*

Considerando à importância das políticas públicas praticadas pelo poder de turno no município de Pirai comparada, historicamente, com outros municípios do Estado do Rio de Janeiro e demais estados da federação²⁶; reputando que são políticas públicas orientadas na busca do desenvolvimento sustentável do local-municipal com efeitos sistêmicos na regional sul do território fluminense; apreciando o processo metodológico dessas intervenções voltadas para a participação da cidadania piraiense. Concluímos, no entanto, que o denominado *Programa de Desenvolvimento Local de Pirai* carece de uma compreensão formal que sistematize a sua maneira de implementação e institucionalização.

[a] Si concordamos que um dos indicadores do sucesso de execução de um PDL está diretamente relacionado a um bom diagnóstico do local-regional, isto é, do perfil sócio-econômico a disposição dos sujeitos sociais nas suas diferentes instâncias – Estado e sociedade civil, o município de Pirai conta com um bem elaborado documento: *Perfil 2001. PIRAI. Monitorando o impacto de gestão e o projeto de desenvolvimento*.²⁷

No entanto, algumas considerações conceituais devem ser observadas. O nominado *Programa de Desenvolvimento Local de Pirai* existe enquanto prática de políticas públicas intencionais e que se aproximam do conceito de PDL²⁸, mas não está formalizado em um documento que referencie, de forma sistematizada, tais práticas. Se tal documento existisse²⁹ ele deveria ser denominado de *plano* e não *programa* na medida que as referências são feitas a *Programas*: [1.1], [1.2] e [1.3]. Preciosismo acadêmico? Acreditamos que não, na medida que este seria um documento que facilitaria não só a divulgação das políticas públicas a serem implementadas e/ou em implementação mas, principalmente,

serviria como substância de institucionalização e facilitaria o controle social dessas mesmas políticas pela população do município.

[b] No que diz respeito a processos de implementação de PDLs que integrem *cadeias produtivas*, a ação que mais se aproxima de uma interação complementar entre agentes econômicos e sociais é o *Pólo Regional de Piscicultura*. Neste caso há um processo produtivo linear que envolve a pesquisa-extensão, a criação do pescado, o beneficiamento³⁰, o armazenamento e a comercialização³¹. Os *condomínios industriais*, por sua natureza, não constituiriam *cadeias produtivas*.

A produção pecuária de leite e de corte, tem um processo produtivo que contempla, ainda que de maneira muito incipiente, elos de *cadeia produtiva*. Isto ocorre na medida que resíduos da cervejaria Cintra, como é o caso da cevada seca para o gado de leite e do levedo de cerveja para o gado de corte, são usados como ração animal, portanto configurando um início de processo linear entre indústria e pecuária.

No caso da *cadeia produtiva* do *Pólo de Piscicultura*, vale destacar a participação do pequeno produtor no planejamento do *Pólo*, na medida que a Associação Peixe Sul interage no processo e é liderada por piscicultores. A pequena produção agrícola e pecuária, é também beneficiada por iniciativas como a patrulha mecanizada, a eletrificação rural e outras medidas destinadas à extensão rural. No entanto, diferentemente do *Pólo*, não possui mecanismos institucionais na relação com o poder público. Apesar disso, o pequeno sítante tem-se beneficiado das ações do poder público piraiense.

[c] Quanto ao exercício de uma administração pública com características de uma *gestão social*, as intenções são de valorizar ações nas quais a sociedade civil e os seus diferentes sujeitos estejam presentes. No entanto, o que se observa é que o poder público é que tem a iniciativa das ações. Apesar da existência dos Conselhos Municipais, nos mais diversos setores, as suas ações ainda carecem de uma maior sinergia consultiva com as políticas projetadas pela Prefeitura.³²

Talvez os dois mandatos do poder de turno na Prefeitura Municipal de Pirai – 1996 (primeiro) e 2000 (segundo), ainda não sejam suficientes para diminuir a dependência que, historicamente, a sociedade civil do município têm em relação aos poderes públicos constituídos. A iniciativa das ações voltadas para o “nós piraienses”, de uma *gestão social* “crescendo com mais energia”³³, ainda parece estar dependente de ações ou interações que melhor institucionalizem a participação democrática da população do município. Como diz Alain Bourdin: “Só a constituição de coalizões suficientemente amplas e estáveis e uma interação permanente com os usuários e os cidadãos (sobretudo através da participação) torna isso possível” (Bourdin, 2001: 155).

Assim, a conclusão que chegamos, é que o denominado, porém não formalizado, *Programa de Desenvolvimento Local de Pirai* é uma implementação de políticas públicas, elaboradas pelo poder executivo e que procura atender, ainda que de forma assistemática, os *espaços econômico, sócio-cultural e político-institucional* do município. Portanto, o nominado *PDL de Pirai* enquanto intenção de governo, aproxima-se de uma gestão pública que procura privilegiar aspectos de natureza econômica, como é o caso da criação dos *condomínios industriais*, do *Pólo de Piscicultura*, do apoio a pequena produção rural. Atenção à aspectos de natureza social, saúde e educação, bem como o estímulo ao cooperativismo, são também observadas.

Vale acrescentar que aspectos metodológicos da análise, ainda carecem de uma melhor compreensão para validar tais conclusões. Tal fato se dá em relação à dimensão exigida para a redação do texto, da disponibilidade de tempo para um melhor conhecimento do local nos seus diferentes aspectos e de uma

amostra quantitativa da população piraiense, beneficiários diretos e indiretos, que possam identificar a realidade de como se apresentam, para eles, as políticas públicas projetadas e implementadas pelo poder executivo do município.

6. BIBLIOGRAFIA

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1988.

BOURDIN, Alain. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

da SILVA, Lessandra. *Programa de Desenvolvimento Local de Pirai* (Relatório de visita de campo). São Paulo: PGPecidadania/EAESP/FGV, 2001, mimeo.

LIBARDONI, Marlene e SUÁREZ, Mireya. *O impensado no Programa de Desenvolvimento Local de Pirai*. In: Governo local e desigualdades de gênero: experiências em discussão. São Paulo: FGV/EAESP/Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002, 30 – 81.

LLORENS, Francisco Albuquerque. **Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. *Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local?* In: SPINK, Peter et al. (Organizadores) **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRAI. *Perfil 2001. PIRAI. Monitorando o impacto de gestão e o projeto de desenvolvimento*. Pirai: Prefeitura Municipal de Pirai, 2001 (CD Room).

RODRIGUEZ, Octavio. **Teoria do desenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. São Paulo: Cortez, 2000, 2ª ed.

TECGLEN, Eduardo H. **Pensamiento crítico vs. pensamiento único**. Madrid: Editorial Cebate, 1998.

TENÓRIO, Fernando G. *O Estado empresário brasileiro, notas histórico-ideológicas*. In: **Cadernos EBAP** Rio de Janeiro, EBAP/FGV, nº 85, julho/1997.

TENÓRIO, Fernando G. **Tem razão a administração?** Ijuí: Editora Unijuí, 2002.

VALLE, Rogério. *Texto de referência sobre cadeias produtivas*. Rio de Janeiro: Observatório Social, 2002, mimeo.

SÍNTESE BIOGRÁFICA

Fernando Guilherme Tenório, brasileiro, Professor Titular na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getulio Vargas (FGV). Coordenador do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da EBAPE/FGV e Coordenador Acadêmico do Programa Gestão Pública e Cidadania na Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da FGV. Tem publicado, no Brasil e exterior, livros e artigos em periódicos científicos.

APÊNDICE

Tabela 1 – População residente – 1996/2000

ANO	1996	2000	Variação %
Total	22.722	22.118	-2,66
Homens	11.385	11.001	-3,37
Mulheres	11.337	11.117	-1,94
Urbana	17.042	18.070	6,03
Rural	5.680	4.048	-28,73

Fonte: IBGE – Dados da contagem, 1996 e Censo Demográfico, 2000.

Tabela 2 – Taxa de crescimento de domicílios – 1996/2001

ANO	1996/1991	2001/1996	2001/1991
Pirai	14,53	7,16	22,73

Fonte: IBGE – Dados da contagem, 1991 e Censo Demográfico, e 2000.1996

Tabela 3 – Número de ligações

ANOS	C/ hidrômetro	S/ hidrômetro	Total
1997	2.268	692	2.960
2000	3.197	1.001	4.198
2000/1997 (%)	40,96%	44,65%	41,82%

Fonte: CEDAE/SURPI, 1997 e 2000.

Tabela 4 – Domicílios particulares permanentes segundo as formas de esgotamento das instalações sanitárias (%)

ANOS	Não tem	Rede geral	Outros
1991	3,4	60,8	35,8
2000	3,2	83,2	13,6

Fonte: IBGE – Dados do Censo Demográfico, 1991 e 2000.

Tabela 5 – Alunos matriculados no ensino fundamental

ANOS	1997	1998	1999	2000	2000/1997 (%)
Urbano	6.266	6.526	6.690	6.593	5,22
Rural	231	243	234	244	5,63
Total	6.497	6.769	6.924	6.837	5,23

Fonte: Secretaria Municipal de Educação, 2000.

Tabela 6 – *Cursos oferecidos no ensino médio pela rede municipal*

ANOS	Matriculados	Aprovados	Reprovados	Evadidos	Transferidos
1991	619	368	95	156	----
1996	750	494	97	144	----
1997	375	275	60	29	11
1998	445	315	84	24	22
1999	454	390	22	33	09
2000	483	425	18	26	14

Fonte: Secretaria Municipal de Educação, 2000.

Tabela 7 – *Perfil da mão-de-obra por setor de atividade*

SETOR DE ATIVIDADE	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Indústria</i>	1.987	1.433	1.455	1.187	1.058	1.174
<i>Construção civil</i>	36	65	57	95	69	126
<i>Comércio</i>	383	480	515	332	330	483
<i>Serviços</i>	1.703	2.142	2.034	2.088	2.132	2.192
<i>Agropecuária</i>	280	247	173	144	190	242
<i>Outros</i>	47	0	0	0	0	0
<i>Total</i>	4.436	4.367	4.234	3.846	3.779	4.217

Fonte: RAIS

Tabela 8 – *Quantidade de empresas em Pirai*

TAMANHO DA EMPRESA	1998	1999	2000
<i>Micro</i>	250	258	268
<i>Pequena</i>	25	30	36
<i>Média</i>	1	0	2
<i>Grande</i>	3	3	3
<i>Total</i>	279	291	309

Fonte: RAIS

Tabela 9 – *Produto interno bruto – preços de mercado*

REGIÕES	1996	1997	1998	1999
<i>Estado do RJ</i>	105.873.294,41	112.956.705,66	122.384.564,44	140.496.766,28
<i>Médio Paraíba</i>	6.843.511,75	7.259.140,22	7.753.732,49	8.686.968,17
<i>Município de Pirai</i>	460.444,31	395.444,81	406.662,39	480.454,73

Fonte: Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – CIDE.

Nota: Os valores estão expressos em R\$ 1.000.

Tabela 10 – Participação na formação do produto interno bruto regional

REGIÕES	1996	1997	1998	1999
<i>Estado do RJ</i>	0,43%	0,35%	0,33%	0,34%
<i>Médio Paraíba</i>	6,73%	5,45%	5,24%	5,53%

Fonte: Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – CIDE.

Tabela 11 – Produção agropecuária de Pirai

PRODUTOS (Unidades)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bovino de leite (mil lts.)	5.912	6.794	5.726	5.100	5.019	4.781
Bovino de corte * (T)	500	562	580	400	400	600
Suínocultura (T)	600	367	462,13	480	480	480
Avicultura de corte (T)	337	290	288	288	----	----
Apicultura (T)	21,42	16,75	11,3	16	10	11,75
Banana (T)	2.300	3.880	3.500	1.290	690	356
Milho (T)	198	198	----	84	130	115
Feijão (T)	65	32	56	45	17,4	15,8
Arroz (T)	26	27	16	9,6	----	----
Tomate (T)	550	400	450	460	382	372
Abóbora (T)	200	180	120	96	42	50
Pimentão (T)	195	115	133	154	82	157,5
Jiló (T)	90	98	88	152	56	109,9
Café (T)	----	8,5	17,6	----	----	----
Noz Macadâmia** (T)	----	70	80	1.040	900	480

Notas: (*) é considerado como bovinocultura de corte: produtores que possuem matrizes e produtores de vacas especializadas para corte e com estrutura para esta criação.

(**) Produção em ascensão, sendo esperado um gradativo aumento na produtividade nos próximos anos.

¹ Professor Titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Coordenador do Programa de Estudos em Gestão Social da EBAPE/FGV e Coordenador Acadêmico do Programa Gestão Pública e Cidadania da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da FGV. Este estudo contou com a participação, no trabalho de campo e no levantamento de dados, de Fábio S. de Souza, aluno no Curso de Mestrado em Administração Pública da EBAPE.

² Dada as limitações de espaço e tempo, a análise do *PDL de Pirai* não terá a pretensão de esgotar a narração de um caso já explorado em outras ocasiões e textos. Destacamos os seguintes textos: relatório de avaliação elaborado por Lessandra da Silva para premiação, no ano de 2001, pelo Programa Gestão Pública e Cidadania (PGPeC) da Fundação Getúlio Vargas-EAESP/Fundação Ford/Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; o relatório sob o título *O impensado no Programa de Desenvolvimento Local de Pirai* escrito por Marlene Libardoni e Mireya Suárez que atendeu a demanda avaliativa do mesmo PGPeC, especificamente sobre o tema *gênero*.

³ Foram as seguintes as pessoas entrevistadas nas duas visitas feitas ao município: Alexandre M. Leite (técnico da Secretaria de Agricultura), Luiz Fernando de Souza (Prefeito do município), Manoel Teixeira Campos (Secretário de Agricultura), João Jânio Alves da Silva (Coordenador do Banco de Empregos), Orlando Moreira Guedes (técnico da Secretaria de Agricultura), Paulo Eduardo Oliveira da Cunha (técnico da Secretaria de Agricultura), Sheila dos Santos V. de Souza (Secretaria de Turismo e Meio Ambiente). Adilson Ribeiro da Cunha, Aloísio Ribeiro da Cunha, Antonio Maurício, Devanil Pereira Machado, Elter José Varela e José Maurício Leite Lima (produtores rurais). Supervisora, pela Prefeitura, da Cooperativa Multifuncional de Trabalho e Produção de Pirai e três associados desta Cooperativa. Gerente Administrativo da Aloés & Aloés, Gerente de Produção da iMBP e Cervejeiro da indústria Cintra.

⁴ Exemplos: *Plano Salte* (Saúde-Alimentação-Transporte e Energia) do governo do General Eurico Gaspar Dutra e *Plano de Metas* do governo Juscelino Kubitschek, *Plano Trienal* do governo João Goulart e os planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) do período da ditadura militar.

⁵ SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, SUDAN – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste e outros órgão federais e estaduais de fomento ao desenvolvimento sócio-econômico.

⁶ Vale lembrar a criação, em 1948, da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) que além de contribuições à teoria econômica, como por exemplo, a concepção de centro-periferia, propôs políticas de desenvolvimento: condução deliberada do processo de industrialização; critérios de alocação de recursos; planejamento do desenvolvimento; papel do Estado; reforma agrária; revisão dos princípios e métodos de planejamento; acentuação do intervencionismo e reforma fiscal (Rodríguez, 1981). Vale lembrar ainda os seguintes livros de Celso Furtado que discutem a temática desde a sua origem: *A fantasia organizada* (1985) e *A fantasia desfeita* (1989), ambos publicados pela Editora Paz e Terra.

⁷ “Nas democracias atuais, cada vez são mais os cidadãos se sentem aprisionados, empapados em uma espécie de doutrina viscosa que, insensivelmente, envolve qualquer raciocínio rebelde, o inibe, o paralisa e acaba por afogá-lo. Esta doutrina é o pensamento único, o único autorizado por uma invisível e onipresente política de opinião. (...) O primeiro princípio do pensamento único é tão potente que um marxista distraído no o questionaria: a economia supera a política. (...) A repetição constante em todos os meios de comunicação deste catecismo por parte de quase todos os políticos, tanto de direita como de esquerda. Lhe confere uma carga tal de intimidação que afoga toda tentativa de reflexão livre, e converte em extremamente difícil a resistência contra este novo obscurantismo” (Tecglen, 1998: 15 – 17).

⁸ A expressão *local* será aqui definida como sugere Francisco Llorens: “a utilização do termo local (...) nos referimos a um âmbito sub-regional ou microrregional. Os termos local ou regional estão incluídos na expressão mais genérica do territorial” (Llorens, 2002: 155).

⁹ Ver Tenório, Fernando G. *Gestão social uma perspectiva conceitual*. In: **Tem razão a administração?** Ijuí: Editora Unijuí, 2002. Neste capítulo Tenório procura fazer a distinção entre *gestão estratégica* e *gestão social*.

¹⁰ Os *grifos* são de Alain Bourdin.

¹¹ O Complexo de Lajes é administrado pela companhia Light Serviços Elétricos S.A.

¹² Cidade do Rio de Janeiro e municípios que compõe a sua periferia urbana.

¹³ As dimensões exigidas para um texto dessa natureza, não permitem explorar todos os dados disponíveis nos documentos consultados.

¹⁴ Nos últimos anos foram realizados cursos para formação de professores de 1ª a 4ª série do 1º Grau; cursos técnicos em Contabilidade e Química. Em 1991 foi realizado um curso técnico de secretariado; em 1997 o de formação geral do ensino médio.

¹⁵ Informação do *Perfil Econômico de 2001* do município.

¹⁶ Este período tem sido liderado pelo Sr. Luiz Fernando de Souza, popularmente conhecido como *Pezão*, Prefeito do município.

¹⁷ A expressão *espaço* é uma categoria usada por Boaventura de Souza Santos que o define como sendo “os conjuntos mais elementares e mais sedimentados de relações sociais nas sociedades capitalistas contemporâneas” (Santos, 2000: 272). Apesar disso, não utilizaremos os termos por ele definidos para comporem os espaços: doméstico, da produção, de mercado, da comunidade, da cidadania e mundial (Santos, 2000: 273).

¹⁸ Os *espaços* aqui explorados seguem aquelas referências do “entorno inovador” definidas por Francisco Llorens e que estão definidas no segundo item deste artigo. No entanto as suas posições não redação não se destacam *per se*, devem ser observadas na interação sob um só processo de gerenciamento público.

¹⁹ Aqui há uma contradição no uso da terminologia usual em planejamento: Um *plano* contém *programas*, que são por sua vez são divididos em *projetos*, que tem a suas operacionalizações feitas através de *atividades* e estas são subdivididas em *tarefas*. Assim, no caso em estudo a denominação correta seria *Plano de Desenvolvimento Local de Pirai*.

²⁰ *Projeto* é a expressão por nós adotada. No município, ora os interlocutores falam em *programa*, ora *projetos*.

²¹ O Banco de Empregos em articulação com a Comissão Municipal de Empregos e com recursos do FAT – Fundo de Apoio ao Trabalhador, já capacitou, no ano de 2001, 276 trabalhadores em diversas modalidades: atendimento ao cliente, automação industrial, operadores de empilhadeiras, encanador industrial, informática básica, saúde e segurança do trabalho no transporte (direção defensiva), operadores de máquinas de costura industrial. Possui o cadastro de 14 000 pessoas oriundas da região do entorno de Pirai.

²² É de 10 hectares a média de terras pertencentes a cada produtor. Foram abertos, a custo zero, para uma comunidade de baixa renda, 32 tanques (1000 m2). Esta ação beneficiará 32 famílias de pequenos produtores.

²³ O exemplo disso é o *governo itinerante* momento em que o prefeito e o seu secretariado visita bairros do município a fim de identificar e resolver problemas localizados.

²⁴ São os seguintes os Conselhos Municipais existentes: Antidrogas, de Assistência, dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, dos Direitos da Mulher, dos Idosos, das Pessoas Portadoras de Deficiências, de Saúde, Tutelar, Meio Ambiente e uma Comissão Municipal de Empregos.

²⁵ Existem 21 associações congregadas na Federação de Associações de Moradores de Piraiá.

²⁶ As exceções podem ser observadas, por exemplo, no banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV.

²⁷ Em 1997 já havia sido elaborado pela prefeitura, o Perfil Econômico Municipal de Piraiá.

²⁸ . Ver o conceito de PDL e as estratégias necessárias para sua implementação no item **2** deste trabalho.

²⁹ Nas várias ocasiões que solicitamos um documento que demonstrasse a formulação desse *programa*, não nos foi fornecido. O mesmo ocorreu com os demais *programas* [1.1], [1.2] e [1.3].

³⁰ Pelo escasso tempo de implementação do Pólo, o beneficiamento ainda está concentrado na filetagem do pescado. Outras propostas de aproveitamento da matéria-prima peixe ainda estão em fase de estudo de aprendizado e viabilidade econômica.

³¹ Comercialização feita não somente no Entreposto como também no sistema “pesque-pague”, prática disseminada na região.

³² Sobre a mesma percepção, ver da SILVA e LIBARDONI. Entrevistas que realizamos com o Prefeito Luiz Fernando de Souza, com a Secretária Municipal de Turismo e Meio Ambiente Sheila dos Santos V. Souza, confirmam esta percepção.

³³ As expressões “nós piraienses” e “crescendo com mais energia”, são utilizadas como slogans para institucionalizar as ações públicas no município.