

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**POLÍTICA PÚBLICA LOCAL
E A CADEIA PRODUTIVA:
UM ESTUDO DE CASO**

**PROFESSOR ORIENTADOR ACADÊMICO
FERNANDO GUILHERME TENÓRIO**

**FÁBIO SIMONE DE SOUZA
RIO DE JANEIRO – 2003**

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA

CURSO DE MESTRADO M ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

POLÍTICA PÚBLICA LOCAL E A CADEIA PRODUTIVA: UM ESTUDO DE CASO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR

FÁBIO SIMONE DE SOUZA

E

APROVADA EM 25/02/2003

PELA COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Fernando Guilherme Tenório
Doutor em Engenharia da Produção



Prof. Paulo Reis Vieira
Doutor em Administração Pública



Profª. Ilka Camarotti
Doutora em Estudo das Sociedades

Aos meus pais, que, no sacrifício do convívio, demonstraram ser os maiores incentivadores da minha iniciativa acadêmica, dando o incentivo necessário e primordial para que este estudo pudesse ser concluído.

Às minhas irmãs e aos meus amigos, que me apoiaram em todos os momentos em que a dificuldade e o pessimismo parecem ser os maiores inimigos, capazes de nos desviar dos nossos objetivos.

A minha namorada Silvia, por representar uma das maiores fontes inspiradoras da minha vida. Pela companhia e pelo apoio fornecidos durante a realização do curso de mestrado.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório, pela orientação que foi essencial durante todas as etapas deste trabalho;

Ao Programa Gestão Pública e Cidadania, realizado pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, que me auxiliou institucional e financeiramente na pesquisa de campo realizada no Município de Pirai;

Aos representantes da Prefeitura de Pirai, principalmente ao Prefeito Luiz Fernando de Souza e à Secretária de Turismo e Meio Ambiente Sheila dos Santos Valle Souza, que estiveram prontamente dispostos a ajudar na pesquisa realizada;

Aos representantes das empresas instaladas nos distritos industriais, coordenadores das cooperativas, ao Presidente da Associação Peixe Sul, Sr. Devanil Pereira Machado e aos produtores rurais pelas entrevistas concedidas e conversas realizadas, que ajudaram a entender a dinâmica da política local.

A todos os alunos, professores e funcionários da Fundação Getúlio Vargas – FGV, que sempre foram presentes às minhas necessidades durante a permanência no curso de mestrado, solucionando minhas dúvidas dentro e fora da sala de aula.

RESUMO

O trabalho apresenta a análise de um programa realizado pela Prefeitura do Município de Pirai, localizado no Estado do Rio de Janeiro, no qual visa estruturar uma política de geração de empregos a partir da cadeia produtiva de determinados produtos. A execução do programa teve início, com o planejamento e a construção de um condomínio industrial, que pudesse não só gerar empregos nas indústrias nele instaladas, mas também proporcionasse oportunidades de geração de empregos, nos estágios anteriores e/ou posteriores desta possível cadeia produtiva gerada.

A participação do município então se estenderia à capacitação da população, para que esta, organizada principalmente com a estruturação de cooperativas, com apoio financeiro municipal, pudesse agregar-se aos estágios da produção. O enfoque municipal também se estendeu à forma de trabalho que demonstrasse potencialidade na região, sendo o caso do incentivo à piscicultura. Com isso, a geração de empregos se baseou em três grandes áreas: na indústria, na cooperativa e na piscicultura.

Este programa proporcionou benefícios indiretos, além dos diretamente verificados, dados os objetivos preliminares, como uma conseqüente melhoria no nível de renda da população e um crescimento ordenado da região.

A gestão pública enfatizou a necessidade de estabelecer uma forma de comércio integrado dos canais de produção local, visando proporcionar um nível de demanda satisfatório à manutenção dos mesmos. O benefício criado pelo governo do município de Pirai, além da melhoria nos índices tradicionais referentes à qualidade de vida, pode ser observado numa maior interação do processo de cidadania, por meio das entidades comunitárias, associações e cooperativas.

ABSTRACT

The work presents the analysis of a program carried through for the city hall of the city of Piraí, located in the state of Rio de Janeiro, in which aims at to structuralize one politics of generation of jobs from the productive chain of determined products. The execution of the program had beginning, with the planning and the construction of an industrial condominium, that could not only generate jobs in the industries in it installed, but also provided chances of generation of jobs, in the previous and/or posterior periods of training of this possible generated productive chain.

The participation of the city then would be extended to the qualification of the population, so that this, organized mainly with the formation of the cooperatives, with municipal financial support, could add it in the levels of the production. The municipal approach also was extended to the work form that demonstrated potentiality in the region, being the case of the incentive to the pisciculture. So, the generation of jobs if based on three great areas: the industry, the cooperative and the pisciculture.

This program provided indirect benefits, beyond directly verified, given the preliminary objectives, as one consequent improvement in the level of income of the population and a commanded growth of the region.

The public administration emphasized the necessity to establish a form of commerce integrated of the canals of local production, aiming at to provide a satisfactory level of demand to the maintenance of the same ones. The benefit created by the government of the city of Piraí, beyond the improvement in the referring traditional indices to the quality of life, can be observed in a bigger interaction of the citizenship process, by means of the communitarian entities, associations and cooperatives.

SUMÁRIO

	Página
AGRADECIMENTOS	iv
RESUMO	v
ABSTRACT	vi
SUMÁRIO	1
LISTA DE TABELAS	3
INTRODUÇÃO	4
 CAPÍTULO I	
PROBLEMA DA PESQUISA	7
1 – CONTEXTUALIZAÇÃO	7
2 – SITUAÇÃO-PROBLEMA E JUSTIFICATIVAS	9
 CAPÍTULO II	
REVISÃO DA LITERATURA	12
1 – BREVE RETROSPECTO DO PLANEJAMENTO NO MUNDO E NO BRASIL..	12
2 – DO PLANEJAMENTO DESCENTRALIZADO E DA PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA AO DESENVOLVIMENTO LOCAL	15
3 – O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	18
4 – O CONCEITO DE CADEIA PRODUTIVA E CLUSTERS	22
 CAPÍTULO III	
REFERENCIAL TEÓRICO	27
1 – O CONHECIMENTO EMANCIPAÇÃO	27
1.1 – Espaços e Dimensões	28
2 – DESENVOLVIMENTO AO NÍVEL LOCAL	31
3 – ESTRUTURA DE ANÁLISE	36
 CAPÍTULO IV	
METODOLOGIA	38
1 – INTRODUÇÃO	38

2 – TIPOS DE PESQUISA 39

3 – FASES ORIENTADAS AO ESTUDO DE CASO 39

3.1 – Fase Exploratória 39

3.2 – Coleta de Dados 42

3.3 – Tratamento de Dados 43

4 – DELIMITAÇÃO DO ESTUDO 43

CAPÍTULO V

O MUNICÍPIO DE PIRAÍ E O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO

LOCAL 45

1 – O MUNICÍPIO DE PIRAÍ 45

2 – DADOS ESTRUTURAIS DO MUNICÍPIO 45

3 – O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL (PDL) 51

3.1 – Programa de promoção de trabalho e renda na área rural e no pólo regional de piscicultura 52

3.2 – Programa de geração de renda, emprego e desenvolvimento do comércio, indústria e serviços e o condomínio industrial 54

3.3 – Programa de geração de trabalho e renda com fomento do cooperativismo e o PROPIRAÍ, cada bairro uma cooperativa 55

4 – CLASSIFICAÇÃO DOS OBJETIVOS REFERENTES AO PDL 58

CAPÍTULO VI

ANÁLISES, CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES 60

1 – ANÁLISES 60

2 – CONCLUSÕES 71

3 – LIMITAÇÕES 77

4 – RECOMENDAÇÕES 78

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 79

BIBLIOGRAFIA 82

FONTES CONSULTADAS 85

ANEXOS 87

LISTA DE TABELAS

	Página
TABELA 1 – Taxa de desemprego	8
TABELA 2 – Mapa de estrutura-ação das sociedades capitalistas no sistema mundial	30
TABELA 3 – Desenvolvimento concentrador e desenvolvimento endógeno	35
TABELA 4 – Dinâmica do desenvolvimento associada aos novos paradigmas do desenvolvimento local	36
TABELA 5 – População residente – 1996/2000	47
TABELA 6 – Taxa de crescimento de domicílios – 1996/2001	47
TABELA 7 – Domicílios particulares permanentes segundo as formas de esgotamento das instalações sanitárias (%)	48
TABELA 8 – Alunos matriculados no ensino fundamental	48
TABELA 9 – Perfil da mão-de-obra por setor de atividade	49
TABELA 10 – Produto Interno Bruto – preços de mercado	50
TABELA 11 – Participação na formação do Produto Interno Bruto Regional	50
TABELA 12 – Participação partidária na Câmara dos Vereadores de Pirai	51
TABELA 13 – Localização por tipo de cooperativas	57

INTRODUÇÃO

Ao iniciar o curso de Mestrado em Administração Pública, advindo de uma graduação em Economia¹, iniciei um questionamento sobre as possíveis formas de intervenção da administração pública no processo produtivo e sócio-econômico, conseqüentemente sendo um agente ativo para o desenvolvimento regional, assim como nas respectivas eficácias destas realizações pela esfera pública.

Mesmo estando em um curso de administração, alguns questionamentos econômicos tornam-se pertinentes, até porque qual seria a real fronteira entre uma discussão de uma administração pública e de uma noção de desenvolvimento local? Será que uma distinção e/ou separação destas áreas seria impreterivelmente necessária a fim de comprovar uma discussão acadêmica? O fato é que este processo de determinação da política pública passa por todas as esferas: política, social, econômica, administrativa.

A chance de ter sido aluno e orientado pelo professor Fernando G. Tenório, possibilitou-me um aprimoramento deste tipo de discussão e ensejou, partindo de uma ajuda minha a um trabalho desenvolvido com o mesmo, sobre uma determinada política pública para geração de emprego e renda, que esta política seria criteriosamente aprofundada em um trabalho de dissertação.

A minha participação foi concentrada no levantamento de dados e na pesquisa de campo, sendo que esta pesquisa serviu de base para a elaboração da dissertação. O trabalho gerado junto ao professor Tenório foi exposto no Fórum de Discussão intitulado: “Desenvolvimento Sócio-econômico Local: Relações Solidárias na Pequena Produção”, realizado nos dias 15 e 16 de agosto de 2002, na cidade de Recife, em Pernambuco. Este Fórum foi promovido pela FGV-EAESP², pela Fundação Hewlett e pela Fundação Ford.

Assim sendo, esta dissertação propõe a análise de uma política pública implementada pela Prefeitura do Município de Pirai, localizada no Estado do Rio de Janeiro, a qual tem por finalidade a geração de empregos e o desenvolvimento sócio-econômico municipal, a partir do seu Programa de Desenvolvimento Local – PDL.

¹ Bacharel pela UFF – Universidade Federal Fluminense – em agosto de 2000.

² Fundação Getulio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

Este PDL realizado pelo Município de Pirai já havia sido premiado, no ano de 2001, pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, realizado pela FGV-EAESP e Fundação Ford, surgindo assim um grande interesse na temática, que serviu de um grande laboratório para a discussão de política pública.

A análise deste trabalho será orientada pelos objetivos do PDL, assim como pela estrutura proposta no referencial teórico. Não tenho a pretensão de estudar todas as transformações ocorridas no município, todas as conseqüências da implementação do PDL, mas sim a de satisfazer aos questionamentos levantados ao final deste item.

Para a efetivação desta análise, este trabalho foi dividido em seis capítulos, o primeiro sendo destinado ao problema da pesquisa, com uma contextualização das transformações ocorridas nos últimos anos, as justificativas do estudo e os objetivos da análise. O segundo refere-se à revisão da literatura, numa tentativa de aproximar o leitor das publicações acadêmicas, do mundo já criado, das informações e dos textos já existentes sobre: o planejamento, a participação comunitária, as políticas públicas e a cadeia produtiva; servindo de base para os conceitos que serão abordados posteriormente.

O terceiro capítulo consiste em proporcionar o referencial teórico deste trabalho, no qual são ilustrados os tópicos de emancipação social, proposto por Boaventura de Sousa Santos (2001), e os tópicos ligados ao desenvolvimento ao nível local. No capítulo seguinte é apresentada a metodologia utilizada na elaboração, na pesquisa e no desenvolvimento deste.

A estrutura municipal de Pirai, assim como o seu PDL, é demonstrado no quinto capítulo, servindo como uma lente para que melhor seja compreendida, não só a situação local e as necessidades latentes na região, mas também as ações realizadas para que ocorressem as transformações na dinâmica do Município.

No sexto, e último, capítulo estão realizadas as análises, as conclusões, as limitações encontradas, assim como as recomendações para que possíveis novos trabalhos sejam desenvolvidos.

O objetivo principal desta forma apresentada é o de proporcionar a melhor maneira de compreender a situação local existente, as propostas e ações realizadas, a literatura que esclarece os anseios sociais e a forma de atuação comunitária dentro da política pública, fazendo com que esta dinâmica, explique a interação entre os agentes locais e as reais mudanças ocorridas no Município.

Esta interação entre os agentes locais: sociedade, empresas e governo municipal, em se tratando de um Município de origem agrícola, na qual a sua estrutura econômica histórica está atrelada ao cultivo do café, e sabendo que este tipo de produção no Brasil foi desenvolvido com uma base oligárquica dominante, pode ser classificada como dependente, sendo que a comunidade local tende a esperar que as transformações advenham da iniciativa governamental, ditada por um paternalismo histórico.

Com isso, possíveis transformações na forma de atuação social necessitam de fortes rupturas estruturais, que geralmente levam longos períodos para a sua maturação. A idéia é a de verificar a existência da sinalização de uma possível mudança, pois é conhecida a dificuldade de sua efetivação.

No PDL de Pirai estas intenções de ruptura são encontradas, e o foco então passa a ser a verificação do estágio em que se apresenta, e se estas intenções são realmente concretizadas no programa.

Com base neste objetivo formulado, algumas questões intermediárias permeiam este trabalho, como as referentes às mudanças sócio-econômicas ocorridas, necessitando saber qual é a configuração social do mercado de trabalho, assim como as demais condições sociais, antes do início do PDL do Município de Pirai? Até a conclusão deste trabalho, em que nível se encontra?

Em se tratando dos objetivos traçados pelo PDL, saber em quais níveis eles estão satisfeitos? E em quais níveis apresentam uma melhoria nas condições sociais?

O ponto relacionado ao processo produtivo, engloba a questão da cadeia produtiva e a tentativa de formação de um *cluster* local. Então, é necessário verificar até que ponto o PDL de Pirai corresponde ao conceito de cadeia produtiva?

Sobre a participação da sociedade, numa indicação que as políticas públicas efetivam a qualidade de cidadão dos munícipes, questiona-se em quais níveis e qual o tipo de atuação que a sociedade possui para com o PDL, principalmente no que diz respeito a sua criação e implantação?

Sendo assim, estas questões representam o foco do trabalho e são orientadoras do caminho necessário a ser percorrido para chegar aos possíveis esclarecimentos necessários, estando estes apresentados nas análises e conclusões.

CAPÍTULO I

PROBLEMA DA PESQUISA

1 - CONTEXTUALIZAÇÃO

A mudança na estrutura produtiva que ocorreu nas últimas duas décadas, principalmente a partir das transformações tecnológicas, ocorridas no mundo com as incorporações de novas técnicas de produção, gerou um grande déficit no mercado de trabalho, já que estas incorporações de inovações tecnológicas substituíram consideravelmente a força de trabalho em processos de produção de larga escala pelos sistemas automatizados, proporcionando assim uma diminuição na oferta de empregos pelas firmas, nesta nova fase do capitalismo contemporâneo.

Associado a este fator tecnológico existe o processo de globalização³, que neste caso representa um contexto no qual as empresas passam a produzir suas mercadorias nos países em que os fatores de produção (mão-de-obra, capital, matéria-prima) são mais abundantes e conseqüentemente, mais baratos. Além da busca destes fatores mais baratos, as empresas em todo o mundo buscam também aos mercados consumidores potenciais, já que a concorrência fica cada vez mais acirrada em praticamente todos os setores e, com isso a competitividade aumenta.

Esta competitividade vai além das fronteiras nacionais, já que no mundo, com o capitalismo cada vez mais hegemônico, as empresas vão se infiltrando nos mercados mundiais e tentando de toda forma, conquistar um percentual do mesmo. Só que para se manter competitivo, o empresário tem de manter baixos níveis de custo dentro da empresa, tendendo a manter reduzida a sua folha de pagamento.

Logicamente esta não é uma via de mão única, ou seja, não existe apenas redução destas oportunidades, também existem níveis consideráveis de investimento e de geração de emprego e de renda, mas pelo andamento das economias mundiais, que se encontram em situações de recessão, os postos de trabalho tendem a se reduzir numa velocidade superior a

³ O conceito de globalização que será empregado neste trabalho é o mesmo que o relatado por Llorens (2001: 14), “caracterizado pela desregulação financeira, maior abertura externa de todas as economias, emergência de blocos geoeconômicos, como forma de resposta às grandes exigências competitivas existentes e à necessidade de ampliar o mercado, e as crescentes práticas de neoprotecionismo, em oposição às declarações habituais em favor do livre câmbio”.

dos postos criados a cada dia. Não se pode negar que grande parte desta “destruição” de postos de trabalho, provém também de uma dificuldade na especialização dos trabalhadores para suprir os novos e mais exigentes cargos criados. Como pode ser visto nos dados da Tabela 1 – *Taxa de desemprego*, muitos países no mundo mantêm um elevado volume de sua população sem ocupação, principalmente os países menos desenvolvidos, os da América Latina.

Tabela 1 – Taxa de desemprego

País	Ano	%
Austrália	2000	6,6
Brasil	1999	9,6
Canadá	2001	7,2
Chile	2001	7,9
França	2001	8,8
Espanha	2001	10,5
Estados Unidos	2001	4,8
Uruguai	2001	15,3
Venezuela	1999	14,9

Fonte: Organização das Nações Unidas, 2003.

E qual seria o impacto de toda esta transformação mundial quando se analisa o desenvolvimento de uma economia local? Ora, necessariamente as transformações acontecem dentro de um espaço, dentro de uma região, numa localidade, sendo assim, se existe a incorporação de novas técnicas de produção, se existem formas de redução dos custos e o aumento da competitividade mundial, isto tudo também se passa na dinâmica local, em uma determinada região.

Nas pequenas localidades brasileiras, que possuem poucos recursos próprios e com baixo nível de produção, existem, mas de forma reduzida, as oportunidades de trabalho tão necessárias para gerar a possibilidade de satisfação pessoal quanto aos quesitos de sobrevivência (educação, saúde, alimentação), fato que gera disfunções sócio-econômicas que devem ser sanadas, ou pelo menos orientadas para uma melhoria deste quadro negativo.

Então, para que uma localidade possa estar em um processo de melhoria do desenvolvimento humano, social, e de renda, é necessário que fatores positivos estejam associados ao processo de transformação local. E qual seria o papel de um governo, de uma empresa e da comunidade nesta transformação? Atuante em qual nível? Será que deveria

acontecer uma forma de intervenção governamental para que propicie estas sonhadas condições competitivas que o mercado exige? Ou será que deveria partir pura e simplesmente da vontade e do engajamento privado, como apresenta Adam Smith em sua teoria da mão-invisível do mercado⁴, para que surgissem novas empresas e consequentemente novos empregos? E a participação da sociedade; será que ela tem que formar as suas novas, e próprias oportunidades de emprego? Ou pode simplesmente, trabalhar em parceria com a esfera governamental a fim de incentivar e proporcionar estas novas oportunidades?

É notório também, que a busca desenfreada por eficiência produtiva e pela conquista de novos mercados pelas empresas, contribuem para uma maior fragmentação do mercado, proporcionando um processo de terceirizações e informalização, que abrem espaços para uma grande variedade de micro e pequenas empresas que podem vir a alimentar o elo central da cadeia produtiva, tornando-se mais atrativas pela oportunidade de custos mais baixos.

Dentro desta estrutura formada, no próximo item será demonstrado o problema pesquisado, assim como as suas justificativas.

2 – SITUAÇÃO-PROBLEMA E JUSTIFICATIVAS

Para a construção deste trabalho, serão utilizados três conceitos: o de política pública, para um melhor dimensionamento das necessidades públicas e dos níveis de intervenção governamental, propiciando uma reflexão da estrutura de decisão governamental, já que estas representam as forças de mudança, a partir das capacidades específicas que cada governo possui. É pela política pública que as ações governamentais atingem os seus beneficiários, planejando e executando ações em segmentos específicos da sociedade, em áreas prioritárias de atuação.

O segundo conceito é o de desenvolvimento local, que é a base do programa realizado, com uma transformação sócio-econômica da estrutura municipal vigente, com crescimento econômico, geração de renda e melhoria da participação social, resgatando os direitos de cidadão. O intuito é o de poder orientar as alternativas de desenvolvimento tanto no que se refere aos recursos quanto às potencialidades locais, considerando os princípios de sustentabilidade e solidariedade.

⁴ O economista Adam Smith disse que os agentes em sua busca pela maximização do lucro, na busca individual do melhor para si, acabam proporcionando um melhor bem-estar para todos. SMITH, Adam. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Oxford: Clarendon Press, 1976.

Por último, o conceito de cadeia produtiva, que representa a associação dos diversos elos de um determinado segmento produtivo, ligando fornecedores e consumidores numa relação de proximidade, quanto ao interesse de ascensão do setor.

É estabelecida assim, uma relação destes conceitos, orientados para uma política pública para o desenvolvimento local, no qual se enquadram estruturas de decisão, das empresas quanto à escolha do lugar onde instalarão as suas indústrias; da esfera governamental, passando a representar um agente ativo nestas escolhas empresariais, principalmente quanto aos benefícios que lhes são criados; e da população, que necessita estar em perfeita sintonia com as novas oportunidades de emprego, sendo capaz de, não só estar apta aos novos cargos, como também passar a tomar parte nas decisões governamentais que lhes proporcionem a possível melhoria em seu bem-estar sócio-econômico.

O benefício visado pelo Governo do Município de Pirai, além da melhoria nos índices tradicionais referentes à qualidade de vida, pode ser observado numa maior interação do processo de cidadania, por meio das entidades comunitárias, das associações e das cooperativas. Este fator da cidadania no PDL é de suma importância para uma interação cada vez maior da população para o desenvolvimento local, já que as atitudes do governo representam apenas uma força inicial do processo, cabendo às ações comunitárias o esforço necessário para manter e aprimorar as políticas a elas direcionadas; sendo assim, as transformações sociais geradas podem simbolizar o desejo coletivo por meio da participação social e da integração comunitária nas políticas públicas, representando na localidade não só um fim em si mesma, mas também uma força de modificação interna.

Com isso, a questão principal que aqui se apresenta é se esta política pública, o PDL, apresentada pelo Município de Pirai proporciona os resultados por ela estipulados de acordo com o conceito de cadeia produtiva, incentivando assim a criação de um tipo de *cluster* local. E se o PDL possui uma participação ativa da sociedade, considerando assim, não um governo patriarcal, mas um governo que sabe responder às demandas de sua população, no sentido de que as políticas públicas também sejam formuladas, mesmo que indiretamente, pela sociedade.

Para verificarmos a relevância do estudo, é só constatar a situação e a necessidade local quanto aos níveis de emprego, principalmente a partir da privatização de uma das principais empresas geradoras de empregos no Município de Pirai, a da Companhia de Energia Elétrica

Light S.A.⁵, a qual culminou na demissão de mais de 600 trabalhadores, em um Município que possui cerca de 22.000 habitantes. Esta situação necessitava de uma reestruturação das estratégias produtivas às condições locais para poder recolocar esta mão-de-obra ociosa no mercado, mas precisamente, gerar renda para a mesma.

Sendo assim, a criação no governo municipal de uma forma de intervenção a partir de um PDL para suprir esta carência gerada e fazer com que este quadro deficitário seja revertido, representa um fator de transformação paradigmática da atual forma de atuação governamental, já que as políticas vigentes em quase todos os países do mundo ocidental, neste atual sistema neoliberal, caracterizam uma estrutura de atuação mínima da esfera pública no mercado, funcionando apenas como um agente regulador.

É importante ressaltar também, que o PDL assiste diretamente aos que estão desempregados, mas também gerando benefícios indiretos para toda a sociedade local, até mesmo pelo fato de não deixar proporcionar um aumento do nível de pobreza que poderia até comprometer outras áreas sociais correlatas, como a de segurança e a de saúde pública, criando assim fortes impactos na qualidade de vida local.

No próximo capítulo, será realizada uma revisão da literatura existente, com informações e textos já existentes sobre: o planejamento, a participação comunitária, as políticas públicas e a cadeia produtiva.

⁵ A Light – Serviços de Eletricidade S.A. era inicialmente empresa canadense, que foi estatizada em 1976 e posteriormente privatizada, em 1996.

CAPÍTULO II

REVISÃO DA LITERATURA

1 – BREVE RETROSPECTO DO PLANEJAMENTO NO MUNDO E NO BRASIL

A partir do século XX, com o rápido aumento do processo de produção em escala e das seguidas guerras mundiais ocorridas, tem-se o agravamento dos efeitos das disfunções econômicas e sociais pelo mundo, no qual foi sendo verificada a necessidade de uma estrutura de planejamento capaz de socorrer, ou até mesmo evitar, os grandes abalos sobre os países e as suas respectivas populações.

Segundo Carlos Lopes (1990:57-58) existiram três grandes momentos neste período para que esta necessidade fosse percebida: após a Revolução Russa de 1917, com a implantação de um sistema de planejamento nacional, no intuito de regular a vida econômica do país; a grande Depressão de 1929, que proporcionou um efeito devastador sobre toda a economia mundial; já que neste período se passou a questionar a necessidade de uma maior intervenção do Estado na condução da economia, como foi o caso da teoria keynesiana⁶ na busca de soluções que poderiam tirar o mundo da recessão em que se encontrava, mas a partir desta, muitos dos governantes nacionais encontraram uma desculpa para poderem gerar descontroles orçamentários e um crescimento desordenado das atividades que eram geridas pelo Estado.

O terceiro grande ponto enunciado é o período da Segunda Guerra Mundial, tanto no que se refere ao planejamento de guerra, com uma grande quantidade de recursos humanos e materiais que necessitavam de uma alocação racional diante de um grande volume dos gastos, quanto no que se refere ao planejamento pós-guerra, com uma necessidade de reconstrução de áreas atingidas, suas economias e estruturas básicas, fortemente destruídas no período.

Com isso, depois da demonstração destes três marcos históricos do século XX para a possibilidade de transformação, depressão e reconstrução, erradicou-se por todo o mundo, caracterizando-se como imprescindível, um processo de planejamento.

⁶ Sua teoria ampliou as possibilidades de participação do Estado na economia, tendo preocupações com as implicações práticas da teoria econômica. Direcionou a teoria econômica para soluções que poderiam tirar o mundo da recessão e melhorar o padrão de vida geral. KEYNES, John M. *The general theory of employment interest and money*. New York: Harcourt, Brace, 1935.

Só que as estruturas de planejamento, enfocadas a partir do século XX, entre os países mais ricos e os mais pobres funcionou de maneira diferente, já que os mais pobres, além dos fatores de busca de desenvolvimento, necessitavam, e ainda necessitam romper o círculo vicioso da pobreza, representando assim uma busca de industrialização por meio de um planejamento de desenvolvimento articulado.

Com estas necessidades de intervenção estatal dentro da estrutura econômica, a criação das empresas estatais passou a possuir um grande destaque, já que começaram a interagir diretamente dentro do processo econômico, sendo que, para Lopes (1990:119), diversas foram as justificativas para a presença do Estado dentro de setores da economia que eram até então controlados pelo setor privado, dentre elas:

- Superação de divergências entre os custos sociais (externalidades) e os benefícios comerciais;
- Monopólio de recursos escassos ou estratégicos;
- Redistribuição da riqueza ou emprego, de uma região para a outra;
- Administração da redução de atividades em setores econômicos decadentes;
- Criação ou preservação de empresas ligadas à segurança nacional;
- Criação ou preservação de empresas cujos objetivos são reduzir importações ou aumentar as exportações.
- Entrada em setores que demandam investimentos altos, não encontráveis fora do Estado;
- Indução a novos investimentos do setor privado.

Esta nova interferência do Estado no processo produtivo nesta busca pela industrialização foi perseguida por muitos dos “países em desenvolvimento”, como é o caso do Brasil, principalmente no início da década de 1940, com o primeiro governo do presidente Getúlio Vargas.

Na corrente da reestruturação da participação do Estado dentro do processo produtivo, foram lançadas várias cartilhas⁷ por órgãos internacionais, principalmente pelo Fundo

⁷ Visando padronizar a forma de atuação do Estado diante de critérios pré-definidos por instituições internacionais, como o FMI, que instrui os países devedores a constituir situações de recessão para poder conter o aumento inflacionário, como se todos os países possuíssem a mesma dinâmica.

Monetário Internacional – FMI, para que os países mais pobres pudessem alcançar o tão sonhado processo de desenvolvimento e a estabilidade econômica.

No Brasil, muitos dos autores classificam como sendo em Vargas o início do processo de planejamento no Brasil, já que em 1943 ele instituiu o “Plano de Obras e Equipamentos”, visando a geração de uma estrutura básica de apoio às indústrias. O seu sucessor, presidente Dutra, extinguiu o plano criado por Getúlio, mas criou o “Plano SALTE” em 1948, que tinha seu foco de atuação dividido em quatro setores: o de saúde, de alimentação, de transporte e de energia. O plano criado no governo Dutra teve uma série de problemas durante a sua vigência, no qual ocorria uma defasagem entre os recursos que eram previstos e os que realmente eram aplicados.

Novamente um sucessor, desta vez o então presidente Café Filho, que acabou com o “Plano SALTE”, questionando a eficácia do plano e alegando que as suas metas poderiam ser alcançadas com maior rapidez e eficiência pelos demais órgãos governamentais.

Depois destes planos introdutórios, ainda se configuraram vários outros consecutivos como: o “Programa de Metas” implantado em 1956 no governo Juscelino Kubitschek, o “Plano Trienal” em 1961 no governo Jânio Quadro, o “Plano Decenal” em 1967 no governo Castelo Branco, o “Programa Estratégico do Desenvolvimento” em 1968 no governo Costa e Silva, o “I Plano Nacional do Desenvolvimento Econômico (I PND)” em 1972 no governo Médici, o “II PND” em 1974 e o “III PND” em 1976, ambos no governo de Ernesto Geisel.

Verifica-se que todos estes planos foram estruturados a partir de um processo de planejamento organizado e gerido pela esfera federal, com um enfoque nacional, diminuindo assim o aproveitamento das características de qualidade e de riqueza local.

Estes fatos não desprestigiam o que foi construído no Brasil durante estes anos ao nível de planejamento nacional, já que muitas contribuições diretas e indiretas vieram por meio destes planos, assim como a formação de vários técnicos no assunto e a institucionalização do processo de planejamento. Contudo, não se pode deixar de enfatizar a possibilidade de uma maior eficácia de políticas governamentais instituídas, geridas e controladas pela esfera local (municipal), não só com a participação dos governantes, mas com a colaboração de todos os agentes que atuam nesta localidade.

Assim, o enfoque que vem se delineando, e é cada vez mais presente na realidade brasileira, não é mais a visão patriarcal de um Estado que tenta ser onipresente aos seus cidadãos, mas a formação destes, a partir da participação ativa nas decisões e políticas

públicas, interagindo com as esferas municipais e os agentes privados para um melhor aproveitamento das riquezas locais.

Atualmente, no Brasil temos o exemplo de políticas públicas sociais realizadas pela esfera federal, como é o caso do Programa Fome Zero, que mesmo em fase experimental e com a idéia de ser aplicado de forma temporária, pretende trabalhar com a população de baixa renda do país. Contudo, dentro das próprias diretrizes básicas do programa encontra-se o respeito à “diversidade cultural de cada região do país, promovendo a integração e a adaptação de experiências conforme o perfil do Município. As políticas locais podem ser implantadas pelos Estados e Municípios, a grande maioria em parceria com a sociedade civil” (Programa “Fome zero”, 2003).

Com isso, no item a seguir será analisada a importância do planejamento descentralizado e da participação dos cidadãos para o desenvolvimento de uma localidade, tornando-os sujeitos da ação.

2 – DO PLANEJAMENTO DESCENTRALIZADO E DA PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA AO DESENVOLVIMENTO LOCAL

A reestruturação do Estado, transformando-o em uma esfera que comporte uma maior participação da sociedade civil é vista em Tenório (1998:70), ao verificar as questões inerentes à incorporação de uma real transformação e efetivação do direito popular, de cidadania.

No âmbito do Estado, é importante ressaltar seu papel na redução das desigualdades sociais, possibilitando o acesso da população economicamente desfavorecida a bens, serviços e poder decisório, através das políticas sociais. O caráter distributivo-redistributivo dessas políticas põe em destaque, para sua efetividade, a condição de que tais definições sejam assumidas como projetos dos próprios sujeitos sociais, coletivamente organizados. Cabe ao Estado, assim, propiciar à população interessada os meios necessários ao exercício desse direito de atuação efetiva no planejamento e na execução das ações – um direito social, substrato da cidadania (Tenório, 1998:70).

Mas a participação social passa pelo processo de descentralização, que se torna necessário para uma maior interação entre a identificação dos problemas sociais e a sua

correção, já que pode não só perceber os condicionantes para esta possível debilidade, mas também identificar a melhor forma de combater, e até mesmo precaver, esta disfunção social. E como essa relação acontece? Por meio da proximidade e da conseqüente facilidade de observação dos problemas locais, mais fáceis de serem percebidos e resolvidos diante da dinâmica regional.

Além da possibilidade desta proximidade gerar mais eficácia no sentido de combater os problemas sociais, Paulo Cavallieri (1976:102) afirma que “em suma, o município, como instituição de governo a nível local, constituiu-se em importante elemento de integração nacional”, já que é o governo local quem funciona como uma ponte de ligação entre as demais esferas de governo e a população, sendo que a sociedade civil possui a sua expressão e maior possibilidade de participação na esfera local, diante dos representantes que estão mais próximo deles.

A disseminação de uma cultura voltada para a aplicação das políticas públicas orientadas pela esfera local, não significa que o planejamento não possa ser desenvolvido nacionalmente, apenas que quando ocorre a ação governamental sendo estimuladora da descentralização, isso permite uma valorização dos governos locais, ampliando suas funções e tornando-os instrumentos de execução destes planos e programas nacionais de desenvolvimento, contudo, sendo estes capazes de suportar a dinâmica e as necessidades locais.

Llorens (2001: 94) caracteriza como benéfica uma estrutura descentralizada quando associada a uma iniciativa local de desenvolvimento, já que dependendo do âmbito territorial, alguns “ajustes flexíveis” terão de ocorrer, trazendo para o seu contexto próprio as atividades de inovação tecnológica e de gestão, a qualidade dos seus recursos humanos local. Numa estrutura descentralizada ocorre tanto a outorga de competências e recursos quanto a responsabilidade às diferentes instâncias territoriais.

A participação social dentro do processo de desenvolvimento é de suma importância, pois em diversos momentos, a necessidade latente em uma determinada localidade pode não ser percebida de forma clara pelos responsáveis públicos (técnicos) que estão ali para poder identificar os pontos de mudança a serem priorizados em um projeto ou programa que esteja sendo realizado para a melhoria das condições locais.

Um exemplo desta possibilidade de erro de percepção é o demonstrado por Michael Cernea (1984:42), quando relatou o fato sobre uma petição passada aos técnicos do Programa Integral para el Desarrollo Rural – PIDER, implantado no México para a criação de um fundo

de investimento para a construção de um salão de baile. Após uma inicial recusa, os técnicos ficaram intrigados com a solicitação e decidiram visitar a cidade (aldeia) que havia requisitado a despesa, para verificar a sua aplicação. Lá chegando, observaram que muitos dos fazendeiros eram músicos com uma grande reputação, chegando a improvisar bailes ao ar livre aos domingos e aos feriados, nos quais os habitantes das cidades vizinhas iam até lá para dançar. Os membros do conselho local decidiram pela construção do salão como a melhor maneira de atrair visitantes e vender os produtos locais, propiciando renda e gerando emprego. Com isso, a equipe de técnicos constatou que este salão de baile seria muito mais útil para a localidade do que a construção de muitos “elefantes brancos” incluídos pelos técnicos na programação do PIDER.

A participação social, apesar de representar uma das maiores armas contra as possíveis disfunções sócio-econômicas dentro de uma localidade, esbarra em algumas limitações: as inerentes a própria estrutura e rotinas da máquina burocrática; as limitações culturais, para que haja uma maior aceitação desta participação; os ambientes politizados, sem os quais as decisões ocorrem por meio de determinados grupos com interesses próprios; e a importância da participação ser autoperpetuadora, sem a necessidade de uma injeção de ânimo externa, mas com estruturas mais estáveis nas localidades.

Um outro dado que deve ser observado de forma mais incisiva é a dimensão do território brasileiro quando se fala de uma política de desenvolvimento nacional, pois como bem analisa Cavallieri (1976:102): “em países de grande extensão territorial, como alguns dos latino-americanos, a regionalização, por seu lado, exige que se reforce o papel dos governos locais”, ou seja, é necessário que as decisões de políticas de desenvolvimento sejam corroboradas pelas esferas locais de governo, ficando a cargo das mesmas os setores e meios, os quais deverão ser dadas maiores ênfases.

Cavallieri (1976:100) ainda afirma que “no contexto municipal é que o cidadão tem mais condições de exigir dos órgãos públicos uma melhoria na prestação de serviços, devido à sua proximidade com os centros de decisão”. Esta afirmação reafirma a necessidade da participação ao nível local. É importante lembrar que não só o planejamento e a execução tornam-se mais eficientes caso sofram influência da política local no processo de desenvolvimento, mas também durante a necessidade de controle do projeto, para que sua implementação seja realizada da forma como foi planejada.

Então, o que é apresentado e discutido, refere-se não apenas a uma transferência de competências e responsabilidades entre as esferas de governo, mas uma mudança na estrutura da tomada de decisões, na qual existe além do deslocamento dos centros de decisão, também se constitui uma redistribuição de poder em novos espaços criados para a participação, incorporando assim uma dinâmica de responsabilidade social, visando acima de tudo uma maior efetividade na busca de satisfação dos interesses coletivos impressos na sociedade.

A importância das ações governamentais demonstra a necessidade de um planejamento ordenado, de que se elaborem políticas públicas. Então, no próximo item será explorado o conceito de políticas públicas.

3 - O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas apresentaram uma nova configuração a partir da Constituição de 1988, quando houve uma maior descentralização das receitas, conforme pode ser visto em Arretche e Rodriguez (1999:21). Mas esta mudança, acarretou também a descentralização dos encargos, com os estados e municípios, sendo este último em maior escala, assumindo maiores responsabilidades para com a alocação dos gastos públicos, para poderem atender às crescentes necessidades sociais.

Os estudiosos que defendem a municipalização das políticas públicas o fazem pelo fato de que estando “mais próximos” da realidade local, podem não só colocar em prática suas ações com maior rapidez e eficácia, mas também coordenar e fiscalizar a sua implementação e manutenção. Para eles, é no âmbito local que as discussões das suas reais necessidades são expostas e conduzidas mais facilmente pelos agentes sociais.

Dentro desta discussão quanto à eficácia das políticas públicas, Weaver e Rockman (1993:6) identificam algumas capacidades específicas que todo governo tem de possuir, as quais destacam-se:

- Objetivar os recursos;
- Inovar quando a política anterior falhar;
- Coordenar objetivos conflituosos para ser coerente;
- Ser hábil para impor perdas aos grupos poderosos;
- Representar interesses difusos;
- Assegurar uma implementação eficaz das políticas governamentais.

É certo que as capacidades identificadas não podem ser padrão para a busca da eficácia governamental, sendo que os próprios autores alertam sobre as mudanças situacionais, envolvendo a relação entre os objetivos, os esforços e os problemas percebidos que nunca são iguais entre diferentes localidades, assim como o fato da eficácia não ser o único propósito governamental.

Num outro enfoque, especificamente relacionado à geração de emprego, Dowbor e Cacciabava (1996), em seu artigo sobre as políticas municipais de emprego, relatam que a organização dessas políticas deve conhecer melhor a situação local, tanto do desemprego, quanto dos recursos mal utilizados no município e da capacitação da mão-de-obra, para então gerar uma estrutura institucional que maximize o potencial econômico local disponível.

As políticas e incentivos governamentais podem se processar de várias formas, como políticas compensatórias, ligadas a diversas áreas de atuação: alimentação, assistência social; assim como as que não só subsidiam, mas reestruturam os segmentos sociais, coordenando ações integradas entre as secretarias de governo, para não haver desperdício de recursos e melhorar a eficácia e eficiência⁸ das políticas, fato que dificilmente ocorre quando atuam isoladamente.

Como exemplos de políticas públicas, existem no Brasil garantias para os trabalhadores desempregados, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o salário desemprego, a seguridade social. Apesar de existirem formas paliativas como estas para lidar com o desemprego, com ações temporárias, é necessário dar incentivos, proporcionando capacitação para que haja condições de retorno do trabalhador ao mercado de trabalho, ou seja, é preciso ensinar a pessoa a pescar, e não fornecer o peixe; a não ser que seja uma forma temporária de atuação.

A respeito da mão-de-obra excedente no mercado, o setor público não pode absorvê-la inteiramente dentro do seu quadro de pessoal por meio de uma política pública de combate ao desemprego, mas pode direcionar este excedente às empresas privadas e estruturar empregos direta e indiretamente relacionados a ela. Elizabeth M. King, economista do Banco Mundial, enfatiza esta escolha adotada pelo governante com a seguinte afirmativa:

⁸ O critério de análise considerado relaciona a eficácia como uma geração satisfatória dos resultados diante dos objetivos estabelecidos pelo programa; e eficiência, uma obtenção do melhor resultado a partir de uma análise econômica.

Para se conseguir desenvolvimento, a atuação do governo e a do setor privado deve ser equilibrada em inúmeras políticas. Há provas da conveniência do investimento em capital humano – não só em termos humanitários, mas também nos termos econômicos mais estritos. Mas nessa área, mais que em qualquer outra, exceto a de políticas macroeconômicas, deve caber ao Estado o principal papel (King, 1991:9).

Alguns outros autores também apontam uma interação entre o processo de desenvolvimento com base nas políticas públicas, como é o caso de Leite (1988:31), que o descreve da seguinte forma:

O desenvolvimento é influenciado (...) pela coerência dos planos, pela eficácia com que são mobilizados os recursos, pela organização e eficiência dos setores público e privado. (...) Enfim, o desenvolvimento econômico é um processo de transformação social, cultural e política e das estruturas econômicas em favor da melhoria de vida e de respeito humano a toda a população.

O enfoque das políticas públicas e das necessidades de intervenção precisa de uma reavaliação quanto aos papéis destinados ao mercado e ao setor público. É necessário que haja uma concentração de esforços, principalmente para as áreas as quais existem falhas de mercado. É necessário criar um sistema de igualdade, reduzindo o nível de pobreza de algumas regiões mais carentes. Então, a adoção das políticas formuladas tem de gerar igualdade, mas preocupando-se com o desenvolvimento, gerando um desafio a mais para os administradores públicos.

Mas toda a forma de intervenção pública tem que ser caracterizada numa necessidade social, dado o interesse público nesta ação, não podendo refletir apenas a aderência particular de interesses numa dada política. Volta-se então a falar sobre o processo decisório de escolha das políticas públicas a serem aplicadas e a possibilidade de existirem grupos dominantes que possam provocar escolhas tendenciosas, existindo conflitos entre os diversos grupos de interesse existentes, que segundo Dimock (1961:7-8) é constatada em quatro segmentos:

Elitist: the public interest is any policy serving the interest of the ruling group (also called the elite) on the theory that what is good for the

group is good for the nation. There are many kinds of elite, based on class, birth, education, property ownership, or sheer power to dominate others.

Nationalist: the public interest is anything that contributes to the power of the nation-state, irrespective of the distribution of power and wealth within its borders.

Pluralistic: the public interest is giving each major group in the community its “just” deserts and allowing none to take too much for fear of disturbing the equilibrium of society and causing serious tensions.

Idealistic: the public interest is any policy that fosters spiritual or absolute values such as truth, goodness, and beauty in such a way that all classes and individuals are benefited in proportion to their ability and effort.⁹

Na prática, o sistema político funciona com a combinação de todos esses segmentos, variando apenas na intensidade da proporção entre eles, já que dependendo do momento político e do governante, um segmento se sobressai podendo colocar em prática suas ambições políticas em detrimento dos outros.

Apesar da disputa entre as diversas forças sociais para o melhor benefício individual, ou o melhor benefício do grupo em que está inserido, o importante é verificar que pode não acontecer uma perfeita equalização destes benefícios, mas que direta ou indiretamente todos ganham quando analisada uma política de geração de empregos, dado que diretamente beneficia os desempregados, dando-lhes oportunidade de trabalho e uma fonte de renda familiar, e indiretamente diminui a pressão sobre os demais grupos, já que tende a reduzir a taxa de marginalidade e o nível de pobreza local, melhorando assim a segurança pública, a economia local, e conseqüentemente facilitando o que este município almeja, que é a melhoria das suas condições e o desenvolvimento da localidade.

Com isso, a grande ênfase está na necessidade de melhoria nas condições sociais com uma consolidação das forças atuantes, já que a política realizada pelo PDL é direcionada para

⁹ **Tradução:** *Elitista*: o interesse público é toda a política que serve ao interesse do grupo governante (chamado também de elite) na teoria que o que é bom para o grupo é bom para a nação. Há muitos tipos de elite, baseados na classe, no nascimento, na instrução, na posse da propriedade, ou no poder de dominar os outros. *Nacionalista*: o interesse público é qualquer coisa que contribui ao poder do estado-nação, independente da distribuição de poder e de riqueza dentro de suas classes. *Pluralista*: o interesse público está dando a cada grupo dominante na comunidade seus espaços e não permitindo ninguém de alcançar demasiadamente para perturbar o equilíbrio da sociedade e de causar sérias tensões. *Idealista*: o interesse público é toda a política para promover valores espirituais ou absolutos tais como a verdade, a bondade, e a beleza de tal maneira que todas as classes e indivíduos são beneficiados em proporção a suas habilidades e esforços.

o desenvolvimento com a geração de novos postos de trabalho, a partir de elos existentes na então formada cadeia produtiva local, item a seguir descrito.

4 - O CONCEITO DE CADEIA PRODUTIVA E CLUSTERS

O conceito de cadeia produtiva corresponde aos elementos (fatores) ligados à produção em um dado segmento industrial, tanto os produtos direta e indiretamente utilizados na produção, como também os serviços.

Quando analisados separadamente, ocorre um dado nível de rendimento nas etapas de produção, seja nos prestadores de serviços, nos fornecedores, trabalhadores e inclusive nas políticas públicas existentes em cada uma das etapas da manufatura, distribuição e comercialização do produto. Mas alguns fatores podem melhorar os rendimentos totais, seja pelo processo do mercado ou intervenção pública, como a concentração da produção dos fatores em uma determinada região, sendo que esta aproximação melhora não só a interação material de transporte das mercadorias, como proporciona uma maior interação entre os segmentos, que pode melhorar inclusive a parte operacional das empresas.

Para entender melhor os motivos, ou pelo menos alguns deles, pelo qual as empresas escolhem uma localização para a implantação de suas instalações, pode-se fazer uma analogia à transformação criada pela primeira Revolução Industrial¹⁰, na qual os produtores passaram a produzir maiores quantidades quando trabalhando em conjunto, já que desconsiderando as demais modificações e conseqüências, a Revolução Industrial, por agregar uma maior quantidade de trabalhadores, cada um especializado em uma tarefa específica, passou a produzir maiores quantidades de bens, sendo que posteriormente o critério de qualidade também passou a fazer parte primordial da estrutura produtiva.

Com isso, quando se trata das razões de escolha das empresas para a implantação de suas instalações em um determinado local, a atração de indústrias e, conseqüentemente, de novos empregos para a população da região, depende dos incentivos dados aos empresários para que estes sintam-se estimulados a realizar seus investimentos. Dentro do processo de escolha dos empresários, vários são os fatores que decidem esta alocação, como por exemplo, os incentivos fiscais e de infra-estrutura local. Esta infra-estrutura não se resume apenas ao transporte dos funcionários e instalações das fábricas (água e esgoto, eletricidade), mas

¹⁰ Refiro-me à I Revolução Industrial, já que a automação do processo produtivo foi caracterizada como a II Revolução Industrial e a introdução da informática representou a III Revolução Industrial.

também ao sistema de saúde presente no Município, capaz de tratar seus funcionários e dependentes; aos serviços complementares capazes de satisfazer as necessidades de seus funcionários, como as creches para seus filhos, supermercados para a aquisição de mercadorias de consumo próprio, farmácias para a aquisição de remédios.

Mas as empresas, além dos incentivos econômicos e de infra-estrutura, necessitam de uma mão-de-obra capaz de realizar as suas funções administrativas e operacionais, ou seja, é necessário, dado o tipo ocupacional da região, um investimento em capacitação para uma melhoria na qualidade dos trabalhadores locais.

Então, dada a escolha da região e da estrutura presente, as indústrias agrupadas em uma localidade passam a desencadear uma atmosfera própria de produção, principalmente quando estas indústrias se referem ao mesmo segmento de mercado, possuindo algum elo dentro da cadeia produtiva de um determinado produto. E conforme Mauro Andrade retrata sobre as vantagens da concentração geográfica das firmas:

A idéia central é a de que compradores e ofertantes estando agrupados em um mesmo espaço geográfico delimitado têm maior facilidade de estabelecer contratos, adquirir insumos e produtos e diluir riscos. Os fluxos de informação, ainda que associados a custos, facilitariam a transação diminuindo os custos potenciais de transação (Andrade, 1999:13).

Uma das principais conseqüências apontadas por Alfred Marshall, que retrata diretamente a constituição de um atrativo local a partir da concentração de empresas, é que:

Acabam por surgir, nas proximidades deste local, atividades subsidiárias que fornecem à indústria principal instrumentos e matérias-primas, organizam seu comércio e, por muitos meios, lhe proporcionam economia de material (Marshall, 1982:234).

Então as atividades comerciais intrínsecas às cadeias produtivas vão se estruturando de tal forma que os elos vão surgindo, principalmente quando muitas empresas de um mesmo segmento passam a trabalhar dentro de um mesmo território, o que atrai cada vez mais a atenção do setor para a localidade e proporciona na região uma estrutura particular ao setor; podendo ser incentivada a partir de benefícios governamentais.

Marshall chama a atenção para um ponto preocupante que deve ser levado em consideração, quando “uma região que possua exclusivamente uma única indústria, caso diminua a procura dos produtos dessa indústria, ou caso haja uma interrupção no fornecimento de matéria-prima, fica exposta a uma grave crise” (Marshall, 1982: 235). Com isso, a estruturação de um único segmento em uma localidade, com a representação dos elos de sua cadeia produtiva, podem representar graves prejuízos em alguns momentos economicamente adversos ao setor.

O termo *cluster* surgiu da concentração geográfica de empresas ligadas a um mesmo setor de produção, representando diversos elos da cadeia produtiva (horizontal e verticalmente), desde fornecedores de matérias-primas, até serviços e instituições voltadas para este setor. A grande interação presente entre as empresas dos *clusters*, possibilita um melhor aprofundamento e especialização do setor.

Mas quando se analisa apenas o fator da concentração de indústrias em uma determinada localidade, tem-se a caracterização do termo aglomerado industrial; sendo que quando estruturado dentro de um mesmo segmento produtivo, com as suas indústrias interligadas por uma mesma cadeia produtiva, concretiza o que é denominado *cluster*.

Já o distrito industrial advém da velha concepção *marshalliana* (Marshall, 1982) do surgimento de uma “atmosfera industrial”, a qual é derivada dos conhecimentos especializados em uma determinada região, enfatizados por valores sociais e culturais, ao qual este meio fica impregnado. Em suma, o distrito industrial é composto por um aglomerado de indústrias, que se estruturou sob a configuração de uma mesma cadeia produtiva, compõe um *cluster*.

Algumas abordagens ainda deram seqüência aos pensamentos do componente de localização no desempenho produtivo das empresas, como a de Michael Porter, que coloca restrições aos *clusters*, já que o elo entre empresas do mesmo setor em determinadas localidades pode diminuir a dinâmica econômica quando proporciona uma clientela fixa, com isso Porter defende a busca de vantagem competitiva na utilização mais racional e produtiva dos insumos, pois “na competição global, os componentes, a maquinaria e outros insumos estão disponíveis em mercados globais e a disponibilidade é muito menos importante do que a eficiência na utilização dos insumos” (Porter, 1993:121). Ele complementa a sua análise, afirmando que o processo de inovação e aperfeiçoamento pode representar alguns dos benefícios mais importantes dos fornecedores internos, com transmissão de informações de

firmas para firmas, mas para que esta situação seja fortalecida, é necessário que os fornecedores estejam localizados próximos das empresas, encurtando estas linhas de comunicação.

É bom salientar que a eficiência produtiva e a competitividade empresarial refletem uma maior capacidade exportadora e que o comércio internacional busca por melhores conhecimentos, como afirma a vantagem competitiva; mas conforme relaciona Llorens (2001: 22) a concretização destas possibilidades somente acontece de acordo com a dinâmica e da organização local. Com isso, é reconhecida a necessidade de uma abertura externa, mas não sendo suficiente para chegar ao desenvolvimento econômico.

Quanto à utilização de política governamental, Porter não se mostra contrário, apenas se estiver representando uma única fonte para a obtenção de vantagem competitiva nacional, explicando-se da seguinte forma:

O papel do governo na competição é, inerentemente, parcial porque muitas outras características do país influem nela. O governo pode modelar (ou influenciar) o contexto e a estrutura institucional que cercam as firmas bem como os insumos utilizados. As políticas governamentais bem sucedidas são as que criam o ambiente no qual as empresas podem obter vantagem competitiva em lugar de envolver o governo, diretamente, nesse processo – exceto nos países em etapas iniciais do desenvolvimento competitivo. Os papéis mais vigorosos do governo são antes indiretos do que diretos (Porter, 1993:694).

A escolha da localização das empresas, com o avanço da tecnologia, diminuindo as distâncias e permitindo o acesso das empresas a qualquer localidade onde esteja o seu fornecedor de insumos e/ou clientes, ocasionou uma maior competitividade internacional.

Duas últimas considerações ainda merecem um destaque no âmbito da dinâmica do desenvolvimento local e da escolha da localização de instalação das empresas: uma que diz respeito ao fator de externalidade, outra relacionada a importante participação das micro e pequenas empresas, dentro desta nova visão de desenvolvimento.

O fator de externalidade pode incidir positiva ou negativamente dentro da estrutura empresarial, mas considerando a direção de análise desenvolvida por este item em relação a implantação de um *cluster* local, pode-se definir como positiva a interferência das empresas

nesta localidade. E como acontece essa interferência e esta externalidade? A externalidade positiva reflete um benefício que uma empresa produz a outra de acordo com uma situação ou, como caracterizado anteriormente, com uma interferência. Este benefício é encontrado na relação mais próxima que se estabelece entre as empresas de um mesmo ramo, já que esta proximidade trás uma maior interação entre as duas, ou mais empresas, além de formar um pólo ou centro de referência, para aqueles que procuram uma mercadoria ligada a este setor.

Quanto à importância relacionada a micro e pequenas empresas, é notório verificarmos que as grandes empresas precisam de serviços de apoio e complementar às suas atividades; precisam de serviços relacionados à manutenção e ao transporte; de uma estrutura local capaz de suportar as suas necessidades. Com isso, sem este auxílio, ou melhor, sem este cenário local, fica impossibilitada qualquer intenção de estruturação industrial em uma dada região. Mas as micro e pequenas empresas não só prestam apoio e assistência ao meio industrial, elas também e principalmente, geram empregos na região e transformam a dinâmica local, possibilitando uma maior movimentação da renda gerada na região e sendo assim, redimensionam o que somente a grande indústria não pode construir.

Foram descritas neste capítulo as idéias relacionadas ao planejamento exercido nas políticas públicas, que pode ser estruturado com base no conceito de cadeia produtiva, no qual a atração de empresas e oportunidades para uma localidade pode melhorar o seu nível de renda. Mas além de comportar a análise econômica, é necessária a melhoria das condições sociais de participação nas decisões destas políticas. Para criar esta visão participativa da comunidade, no próximo capítulo serão abordados: o conhecimento-emancipação de Boaventura de Sousa Santos, a composição do desenvolvimento ao nível local e a estrutura proposta de análise.

CAPÍTULO III

REFERENCIAL TEÓRICO

1 – O CONHECIMENTO EMANCIPAÇÃO

O estudo referente ao conceito da política pública, associado ao de cadeia produtiva, pretende examinar as formas de bem-estar relativas ao critério emancipatório de Santos (2001), ensejando que as formas de intervenções devem ser relacionadas a uma ampla participação da sociedade nesta reestruturação social, capaz de reverter, neste caso específico de análise, um quadro desfavorável quanto ao nível de desemprego e ao grau de pobreza local.

As políticas públicas passaram, neste último século, por transformações de escopo, ou seja, inicialmente com a falta de assistência médica e educacional aos que não possuíam níveis de renda suficientes. O Estado então incorporou uma estrutura previdenciária para tentar satisfazer às condições básicas de sustento familiar e social. Contudo, após o movimento neoliberal e a sua estrutura globalizante que acompanhou este movimento na imposição da nova ordem, a participação das esferas de governo no setor produtivo, e o seu papel atuante, foi se reduzindo cada vez mais para um “status” de regulador.

O poder público, a partir desta concepção neoliberal, de Estado mínimo, ficou cada vez mais restrito aos desejos de organizações privadas, que por poderio político e econômico, conseguem benefícios cada vez maiores, criando custos sociais que muitas das vezes não são contabilizados.

A emancipação proposta requer uma ruptura desta ordem dominante do neoliberalismo, considerada como sendo uma importante mudança de pensamento, na subjetividade das pessoas, tanto nas formas ligadas à administração pública, quanto nos cidadãos de uma dada sociedade, passando até mesmo pelos administradores das empresas.

É necessário também que se entenda esta nova forma de democracia vigente, já que Boaventura de Sousa Santos enfatiza a existência de um “fascismo social”, no qual cada vez mais crescem as distâncias, as barreiras entre os que são socialmente mais favorecidos, econômica e estruturalmente, e os chamados excluídos sociais, criando assim distintas zonas, referenciadas como a dos “civilizados”, que já mantém grades e proteções contra possíveis

choques sociais, sendo transformadas em verdadeiras mini-cidades; e a dos “excluídos”, que duelam por melhores condições de sobrevivência.

A transformação paradigmática proposta pelo autor é a de “construção de um novo senso comum capaz de sustentar a inteligibilidade e as lutas emancipatórias” (Santos, 2001:220), criando uma nova forma de percepção da realidade, com um novo paradigma social inspirado na participação e na solidariedade.

O autor baseia-se na crise do paradigma dominante e da ciência moderna, havendo um abandono quanto à idéia de progresso somente estruturado pelo capitalismo no povo ocidental, que diante de toda a sua hegemonia se auto-reproduz¹¹. O conhecimento emancipatório viria então para romper com esta auto-reprodução, criando uma concepção mais participativa da sociedade. Com isso, a política pública com caráter emancipatório vincula a ação governamental à ação participativa da população, na qual as partes agem de forma conjunta para uma transformação social; sendo esta orientada dentro de espaços, como o doméstico e o do trabalho, e dimensões, no qual será abordada a dinâmica do desenvolvimento, que é o foco deste trabalho.

No item a seguir serão caracterizados estes espaços e dimensões.

1.1 – ESPAÇOS E DIMENSÕES

O ambiente estudado numa transformação social é repleto de interações de diversos atores, no qual, “numa determinada cultura ou sociedade, as diferentes comunidades não existem isoladamente, mas constituem redes de comunidades” (Santos, 2001:110). Com isso, Boaventura Santos defende que existem, nas formações sociais capitalistas, seis conjuntos de relações sociais, que necessitam de transformações emancipatórias, a ocorrer simultaneamente nas políticas de reconhecimento (identidade), ligadas às estruturas institucionais; e nas políticas de redistribuição (igualdade), ligadas à noção do direito, no sentido da participação e da solidariedade.

Estes conjuntos, espaços, considerados pelo autor são: o doméstico, o da produção, o do mercado, o da comunidade, o da cidadania e o mundial, sendo caracterizada a sua proposta de mudança da seguinte forma:

¹¹ A auto-reprodução do capitalismo está estritamente relacionada com a autodestruição dos conceitos de solidariedade e participação construídos na sociedade civil; sendo este último o que Boaventura tenta resgatar, só que de forma institucionalizada.

E isso pressupõe a substituição, no espaço doméstico, de uma tópica patriarcal por uma tópica da libertação da mulher; no espaço da produção, a substituição de uma tópica capitalista por uma tópica eco-socialista; no espaço do mercado, a substituição de uma tópica do consumismo fetichista por uma tópica de necessidades fundamentais e satisfações genuínas; no espaço da comunidade, a substituição de uma tópica chauvinista por uma tópica cosmopolita; no espaço da cidadania, a substituição de uma tópica democrática fraca por uma tópica democrática forte; no espaço mundial, a substituição de uma tópica do Norte por uma tópica do Sul (Santos, 2001:110)

Estes espaços serão relacionados com a dimensão referente à dinâmica do desenvolvimento, sendo que a análise pode enfatizar um dos espaços relacionados acima, em detrimento de outros que não possuam uma ênfase tão intensa no estudo e ser realizado. Quanto a esta dimensão, Boaventura Santos a descreve como pode ser constatado a seguir:

A dinâmica do desenvolvimento refere-se a direcionalidade da ação social, o princípio local de racionalidade que define e gradua a pertença de relações sociais a um espaço estrutural particular e a mudança social normal que nelas ocorre (Santos, 2001:282).

Assim, juntando os espaços e dimensões, a dinâmica do desenvolvimento estudada por Boaventura Santos compreende ao espaço doméstico a maximização da afetividade; no espaço da produção, a maximização do lucro e da natureza; no espaço do mercado, a maximização da utilidade e da mercadorização das necessidades; no espaço da comunidade, a maximização da identidade; no espaço da cidadania, a maximização da lealdade; e no espaço mundial, a maximização da eficácia.

Esta estrutura mostra a visão encontrada pelo autor diante das circunstâncias impostas pela sociedade capitalista, com isso a partir da proposta (visão) relacionada podemos traçar a Tabela 2 – *Mapa de estrutura-ação das sociedades capitalistas no sistema mundial*, que é configurada da seguinte forma:

Tabela 2 – *Mapa de estrutura-ação das sociedades capitalistas no sistema mundial*

DINÂMICA DE DESENVOLVIMENTO	ESPAÇOS	ESTRUTURA-AÇÃO DAS SOCIEDADES CAPITALISTAS
	Doméstico	Maximização da afetividade
	Da produção	Maximização do lucro e da degradação da natureza
	De mercado	Maximização da utilidade e maximização da mercadorização das necessidades
	Da comunidade	Maximização de identidade
	Da cidadania	Maximização da lealdade
	Mundial	Maximização da eficácia

Fonte: Santos, 2001:273 (adaptado).

Para ilustrar esta interação entre os espaços e as dimensões, Boaventura Santos complementa sua visão:

Enquanto no espaço doméstico as energias emocionais são parte integrante da reprodução do poder patriarcal, no espaço da produção as energias emocionais são parte integrante da exploração. No espaço do mercado, a incomensurabilidade entre as necessidades e os meios de satisfação é eliminada através da mercadorização potencialmente infinita de ambos, ainda que sempre regulada pela redução da procura à procura solvente. (...) A dinâmica de desenvolvimento do espaço da comunidade (...) Assenta numa escavação, potencialmente interminável, de raízes primordiais e de origens ou destinos comuns, na base dos quais se formulam as reivindicações radicais de inclusão. Mas, enquanto a dinâmica do espaço da cidadania é organizada pela obrigação política vertical (relação Estado/cidadão), a dinâmica do espaço da comunidade organiza-se quase sempre a partir de obrigações políticas horizontais (relação cidadão/cidadão, família/família, clã/clã, crente/crente). (...) Por último, a dinâmica de desenvolvimento do espaço mundial e do espaço da produção são simbióticas e recíprocas. Uma pressupõe a outra. Na verdade, elas são dois aspectos relativamente autônomos da mesma lógica de acumulação do capital: as hierarquias

estabelecidas no espaço da produção por meio da extracção de mais-valias estão desigualmente distribuídas por todo o sistema mundial graças à divisão global do trabalho. Assim, elas também se convertem em hierarquias entre países, sociedades, regiões e povos. (Santos, 2001:282-283).

Com isso, a análise dos espaços e dimensões, terá o intuito de proporcionar uma visão do grau de emancipação social presente na política pública em questão, verificando as formas de sua interação. Como dito anteriormente, alguns espaços vão ser privilegiados na análise, como é o caso do espaço da cidadania e o espaço da comunidade, ou seja, na relação vertical entre o Estado-cidadão e na relação horizontal entre o cidadão-cidadão, respectivamente.

O que tem de estar latente na formação estrutural desta análise é a ruptura de uma padronização, de uma forma hegemônica de intervenção e influência nas dinâmicas locais, desqualificando as expressões culturais e as formas de atuação diante dos problemas, assim como das qualidades locais. Boaventura reforça esta idéia com a atuação da forma de conhecimento próprio do espaço da comunidade.

Por um lado, na sua pulsão hegemônica, a ciência aspira a rejeitar e a substituir inteiramente os conhecimentos locais; (...) Por outro lado, sempre que a ciência opera em campos sociais concretos (que não sejam a comunidade científica), recorre a outros conhecimentos locais para superar os conflitos, facilitar as intervenções, diminuir os custos, etc. Quando essa complementaridade não chega a acontecer, a constelação torna-se conflitual e o conhecimento científico pode ser confrontado, obstruído ou subvertido pelo conhecimento próprio do espaço da comunidade (Santos, 2001: 306).

Então, diante desta dinâmica local de valorização do conhecimento próprio, será verificado o grau de emancipação social presente no PDL de Piraí, verificando as formas de interação entre as estruturas institucionais já incorporadas no entorno local.

2 – DESENVOLVIMENTO AO NÍVEL LOCAL

Conforme relatado por Zapata (*et al.* 2000: 11), o que se refere ao desenvolvimento local, especialmente os primeiros passos das políticas públicas ocorridas de maneira descentralizada

no Brasil, teve o seu início nos anos 80, ganhando força e se firmando com maior intensidade na década seguinte. Nesta nova etapa, passou-se a focar os trabalhos e projetos a partir das potencialidades e identidades existentes dentro de cada território especificamente.

Uma das entidades internacionais que mais colaboram com as pesquisas e incentivam a os projetos ligados ao desenvolvimento local é a das Nações Unidas, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

O PNUD possui uma Metodologia da Gestão Participativa – GESPAR, que já representa uma referência para grande parte dos projetos criados e desenvolvidos no Brasil, principalmente no que tange o combate à pobreza, trabalhando com os agentes produtivos, sociais e governamentais.

Esta metodologia estimula a prática de novos valores com cooperação, como a participação social, descentralização e solidariedade. O intuito é o de propiciar transformações comportamentais, resguardando as características intrínsecas das pessoas, como a sua cultura e seu modo de pensar. A estratégia é dividida em três processos: um ligado à busca de parcerias concretas entre os agentes, outro de capacitação, referente ao processo de aprendizagem nas atividades constituídas, e, por fim, o acompanhamento permanente do andamento das ações e dos impactos na localidade. Conforme pode ser visto em Tânia Zapata (et al., 2002:7), esta estratégia de desenvolvimento local do PNUD visa articular diversos atores sociais, instituições e organizações públicas e privadas, inclusive com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – para poder gerar fatores de propulsão para o desenvolvimento humano.

É de fundamental importância a participação das prefeituras e da comunidade para que ocorra uma transformação significativa, sendo que os resultados destes projetos e programas são avaliados:

Pelo nível de organização e participação da sociedade nos rumos do desenvolvimento, planejamento estratégico participativo, fortalecimento de micro e pequenas empresas, construção de redes de cooperação e por uma melhor relação da comunidade com o meio ambiente (Zapata et al., 2002:7).

Dentro da concepção da existência de uma multiplicidade de atores que contribuem para o desenvolvimento local, podemos pensar que esta não é apenas uma ação isolada, uma ação local, mas sim a construção de um modelo de desenvolvimento mais participativo e humano,

criando verdadeiros cidadãos, preocupados e engajados nas soluções do futuro, no planejamento das diretrizes públicas, ou seja, inseridos desde o desenho, até a implementação e acompanhamento das ações.

Contudo, não se pode perder de vista a necessidade de enfatizar as particularidades locais, que devem ser tratadas diferentemente umas das outras, de região para região. Sendo assim, seria correto afirmar que:

O desenvolvimento local é uma estratégia de intervenção social que busca criar novas alternativas de desenvolvimento mais sustentável, e que enfrente os desafios do desemprego e da exclusão social. O local é concebido como um entorno territorial que tem suas características sociais, econômicas, políticas, culturais, ambientais, tecnológicas e institucionais. As bases do desenvolvimento local são o capital humano (dimensão do conhecimento, informação e saber das pessoas) e o capital social (pessoas organizadas, articuladas com o projeto coletivo) (Zapata et al., 2002:13).

É importante lembrar do esforço que está sendo gerado para que sejam constituídas e afirmadas estas iniciativas de desenvolvimento local, já que a utilização de recursos endógenos, quase sempre conduzidos por pequenas empresas, segundo Llorens (2001: 73), tem surgido com muita pouca força política e administrativa por parte das esferas centrais da administração pública.

Dentro do novo paradigma de desenvolvimento local, conforme foi utilizado por Tenório (2002: 65), existem três dimensões que serão enfatizadas neste trabalho; a primeira se refere à **dimensão econômica**, capaz de gerar eficiência com o uso e articulação das possibilidades de produção locais (fatores endógenos) para proporcionar emprego e renda na localidade, fortalecendo as cadeias produtivas da região e criando assim, redes de pequenas empresas.

A segunda dimensão é a **sócio-cultural**, que visa proporcionar uma maior equidade social, a partir da intensa participação dos cidadãos nas decisões públicas, lembrando sempre das suas características históricas, dos valores e da cultura local. Estas transformações inerentes ao processo de desenvolvimento irão gerar a terceira dimensão, que é a **político-institucional**, já que serão necessárias novas institucionalidades que possam permitir uma integração política entre os agentes sociais, tanto os governamentais quanto os do setor privado, de mercado, e a sociedade civil. Este processo visa construir um entorno inovador

positivo para as necessárias mudanças da economia local e do resgate e aprimoramento da cidadania.

A síntese proposta ao final deste trabalho é a de realizar uma análise destas dimensões descritas, em concordância com os espaços delineados por Boaventura Santos em relação à dinâmica do desenvolvimento.

Ainda sobre a dimensão da transformação político-institucional, Llorens (2001: 65) apresenta uma trajetória definida para o desenvolvimento local, na qual define as experiências apresentadas nesta área:

Como formas flexíveis de ajuste produtivo no território, no sentido de que estas não se apóiam no desenvolvimento concentrador e hierarquizado, baseado na grande empresa industrial localizada em grandes cidades, mas que buscam um impulso dos recursos potenciais de caráter endógeno, tratando de criar um “entorno” institucional político e cultural de fomento das atividades produtivas e de geração de emprego nos diversos âmbitos territoriais.

Llorens (2001: 25) distingue duas formas de desenvolvimento, sendo uma direcionada a um desenvolvimento concentrador que reconhece uma região de forma homogênea, trabalhando com ações compensatórias e assistenciais nas áreas carentes; e outra, que promove um desenvolvimento local preocupado em incitar o desenvolvimento local endógeno, de forma mais consistente e, conseqüentemente, mais sustentável.

Neste esquema, que pode ser visto abaixo (Tabela 3 – *Desenvolvimento concentrador e desenvolvimento endógeno*), é realizada uma diferenciação quanto à dinâmica do desenvolvimento local. Primeiramente, quanto à implantação e ao acompanhamento das políticas, sendo que na dinâmica endógena existe um processo de descentralização e potencialização das comunidades locais e, conseqüentemente, incorporando as variáveis culturais da região, proporcionando assim um desenvolvimento mais equilibrado.

Um segundo ponto-chave desta análise é quanto à dinâmica empresarial, que passa a comportar um sistema de informação local e construindo um “entorno” local impulsionador deste pretendido desenvolvimento. Por fim, esta caracterização não ficaria completa sem se considerar as condições de infra-estrutura básica e a capacitação dos recursos humanos locais, para que estes possam ser incorporados ao processo produtivo nascente.

Tabela 3 – *Desenvolvimento concentrador e desenvolvimento endógeno*

Estratégias de desenvolvimento concentrador	Estratégias de desenvolvimento econômico local
- Desenvolvimento polarizado	- Desenvolvimento mais equilibrado territorialmente.
- Crescimento hierarquizado e centralizado	- Descentralização e potencialização de comunidades locais e regionais.
- Medidas e políticas principalmente compensatórias ou assistenciais em áreas atrasadas ou carentes	- Iniciativa de desenvolvimento local e geração de emprego produtivo para enfrentar a pobreza e a marginalização.
- Instrumentos e medidas de fomento econômico setoriais	- O importante é criar um “entorno” institucional, econômico, social, político e cultural para impulsionar o desenvolvimento do potencial local.
- Pólo de crescimento	- Difusão de inovações.
- Pólos industriais	- Reorganização da base empresarial local.
- Zonas francas	- Infra-estruturas básicas.
	- Serviços de desenvolvimento empresarial;
	- Capacitação de recursos humanos.
	- Sistema de informação local.

Fonte: Llorens, 2001: 26.

A transformação político-institucional é um fator primordial para possíveis alterações no que se refere à estrutura local, principalmente quanto à cidadania e à comunidade.

Então, diante de todos estes fatores institucionais e econômicos ligados a uma análise de desenvolvimento local, o que torna esta análise destoante é a necessidade de transformação cultural, que funciona de forma a transpor barreiras de inércia no pensamento coletivo local. Como propor mudanças sem mudar a forma de pensar? Como propor mudanças sem mudar a forma de agir?

Estes questionamentos direcionam a um ponto: a importância do fator endógeno da localidade, não só nas riquezas naturais, mas também nas riquezas humanas, que precisam ser modificadas a partir de uma ruptura da estrutura cultural; logicamente sem apagar as heranças históricas, que fazem parte do maior patrimônio existente.

3 – ESTRUTURA DE ANÁLISE

Para orientar a análise a ser realizada ao final deste trabalho, serão agrupados dois elementos descritos neste referencial teórico: um relacionado aos espaços apresentados por Boaventura Santos (2001) e outro relacionado às dimensões apresentadas por Tenório (2002).

Desta interação, pode ser estruturada a Tabela 4 – *Dinâmica do desenvolvimento associada aos novos paradigmas do desenvolvimento local*.

Tabela 4 – *Dinâmica do desenvolvimento associada aos novos paradigmas do desenvolvimento local*

DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO			
DIMENSÕES	ESPAÇOS		
	De mercado / produção	Da comunidade	Da cidadania
Econômica			
Sócio-cultural			
Político-institucional			

Em relação aos espaços, temos: o *espaço do Mercado e da Produção*, no qual reflete uma visão da satisfação consumista, uma satisfação limitada pela restrição orçamentária, no qual é necessária uma troca do consumismo pela satisfação das necessidades fundamentais; o *espaço da Comunidade*, no qual há uma interação horizontal entre atores sociais, sendo neste caso entre cidadãos, para uma maior integração e reconhecimento das suas necessidades coletivas; e por último o *espaço da Cidadania*, no qual há uma interação vertical de poder, direito e conhecimento entre o Estado e o cidadão.

Quanto às dimensões, temos a *Econômica*, que busca gerar uma maior eficiência por meio dos fatores endógenos; a *Sócio-cultural*, buscando uma maior equidade social a partir dos valores locais; e a *Político-institucional*, visando uma mudança na institucionalidade local

para ocorrer uma maior integração política, com uma maior facilidade e amplitude dos diálogos.

Neste capítulo foi estruturado o referencial teórico do trabalho, o qual originou uma proposta de análise. No capítulo a seguir será abordada a metodologia empregada no estudo.

CAPÍTULO IV

METODOLOGIA

1 – INTRODUÇÃO

Para satisfazer a necessidade deste estudo será abordada uma metodologia empírico-analítica, por meio da condução de um **Estudo de Caso** em uma política pública para a geração de emprego e renda, implementada no Município de Piraí, no Estado do Rio de Janeiro.

Vergara (2000:12), define o método científico como “um caminho, uma forma, uma lógica de pensamento”. Esta definição é complementar a referente ao Estudo de caso, sendo o que “reúne o maior número de informações detalhadas por meio de diferentes técnicas de pesquisa, com o objetivo de apreender a totalidade de uma situação e descrever a complexidade de um caso concreto. Através de um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, (...) possibilita a penetração na realidade social” (Goldenberg, 2001:33-4).

Para uma melhor caracterização do que será apresentado no Estudo de Caso, pode-se enfatizar a pesquisa qualitativa, não possuidora um esquema rígido de etapas e ações. Quanto ao fato da abordagem ser qualitativa, justifica-se pela busca de extrair dos entrevistados as suas impressões mais profundas sobre a implementação e conduta do PDL de Piraí.

Para Creswell (1998: 15), a pesquisa qualitativa é um processo de compreensão do objeto estudado, baseado nas distintas formas metodológicas que exploram um problema social ou humano. Neste processo, o investigador constrói um retrato complexo e holístico, analisa palavras, opiniões detalhadas dos relatos dos seus pesquisados, e conduz o estudo em um ajuste natural.

Godoy (1995a) relaciona como características básicas da pesquisa qualitativa o fato de: ser possuidora de ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental; representar uma pesquisa descritiva; apresentar uma preocupação essencial do investigador o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida; os pesquisadores utilizarem o enfoque indutivo na análise de seus dados.

Diante destas análises é que serão estruturados os tópicos metodológicos a seguir.

2 – TIPOS DE PESQUISA

Conforme os critérios de classificação de pesquisa propostos por Vergara (2000:47-48), esta pesquisa caracteriza-se quanto aos meios e quanto aos fins da seguinte maneira:

Quanto aos meios: será realizado um estudo de caso referente ao programa de desenvolvimento local do Município de Pirai, a pesquisa em questão será bibliográfica, já que será realizado um estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível a todos na sociedade; documental, realizada em documentos guardados no interior de órgãos públicos e privados em geral; e de campo, que é uma investigação empírica realizada no Município onde está ocorrendo o programa ou nos locais que dispõem de elementos para explicá-lo.

Quanto aos fins: a pesquisa será descritiva, pois o intuito do trabalho será o de expor os objetivos do PDL e a sua respectiva realização e abrangência social.

3 – FASES ORIENTADAS AO ESTUDO DE CASO

3.1 – FASE EXPLORATÓRIA:

Esta fase exploratória foi direcionada ao levantamento inicial dos objetivos originalmente planejados no PDL de Pirai para que seja possibilitada a compreensão e a discussão da sua real eficácia quanto aos questionamentos levantados neste trabalho.

Foram realizadas pesquisas de campo, nas quais foram desenvolvidas entrevistas, com as pessoas ligadas à criação e ao acompanhamento do programa, assim como com os possíveis beneficiários do mesmo.

É importante ressaltar que as entrevistas foram realizadas com os potenciais representantes das áreas ligadas ao programa, tanto no caso da Prefeitura, quando foram entrevistados: o Prefeito, Secretários e Funcionários do Município; quanto no caso dos beneficiários, relatados nas três áreas de ação do programa, na indústria, na agro-pecuária e

piscicultura e nas cooperativas, quando foram entrevistados: o Presidente da Associação Peixe Sul, produtores rurais, gerentes e diretores das indústrias instaladas no Município, representantes das cooperativas e uma parcela da sociedade civil.

Com isso, foram sujeitos do estudo:

- Prefeito de Pirai **Luiz Fernando de Souza**;
- Secretária de Turismo e Meio Ambiente **Sheila dos Santos Valle Souza**;
- Gerente Administrativo da Empresa Aloés Aloés;
- Coordenadora da Cooperativa de Artesanato de Pirai **Jane**;
- Coordenadora da Cooperativa de Costura de Pirai **Neide**;
- Supervisora do Projeto de cooperativismo de Pirai **Márcia**;
- Cervejeiro da Indústria de Bebidas Cintra **Cláudio**;
- Gerente de Produção da IMBP **Júlio**;
- Presidente da Associação Peixe Sul **Devanil Pereira Machado**;
- Funcionário da Secretaria Municipal de Agricultura **Alexandre M. Leite**;
- Criador de peixes **Antônio Maurício**;
- Ex-funcionário da Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro – FIPERJ – e atual consultor do entreposto de Pirai **Carlos Gilberto**;
- Monitor do Curso de Artes para crianças carentes de Arrozal **Paulo**.
- Funcionário da Secretaria Municipal de Agricultura: **Orlando Moreira Guedes**;
- Funcionário da Secretaria Municipal de Agricultura: **Paulo Eduardo Oliveira**;
- Funcionário da Secretaria Municipal de Agricultura: **Alexandre**;
- Representante do Banco de Empregos: **João Jânio Alves da Silva**;
- Produtor rural e criador de peixes (piscicultor);
- Produtor rural: **Aloísio Ribeiro da Cunha**;
- Produtor rural: **José Mauro Leite Lima**;
- Produtor rural: **Adilson Ribeiro da Cunha**;
- Produtor rural: **Elter José Varela**.

As entrevistas, realizadas nos quatro dias em que estive no Município¹², não foram orientadas por nenhum esquema rígido, para facilitar a dinâmica das conversas e tentar extrair os fatores subjetivos dos entrevistados quanto ao programa. O clima das entrevistas foi bastante informal, para que o pesquisador e o entrevistado pudessem conversar longamente sobre o PDL, sobretudo, captando também aspectos comportamentais dos entrevistados.

Um dos fatos que foi percebido nas entrevistas e que vale ser destacado, é que o grau de informalidade propiciou aos entrevistados falarem não somente das suas áreas específicas, mas da visão que os mesmos possuíam em relação ao programa em geral, sua interação com a Prefeitura e o seu grau de participação na tomada de decisões.

Para o Estudo de Caso, Godoy (1995b: 27) indica que é, freqüentemente, utilizada uma combinação da técnica de observação com a de entrevista, procurando, em trabalhos de caráter qualitativo, realizar várias entrevistas, conduzidas no ambiente natural e num tom de informalidade. Ela ainda relata a seguinte descrição sobre o processo de investigação:

No estudo de caso, o pesquisador geralmente utiliza uma variedade de dados coletados em diferentes momentos, por meio de variadas fontes de informação. Tem como técnicas fundamentais de pesquisa a observação e a entrevista. Produz relatórios que apresentam um estilo mais informal, narrativo, ilustrado com citações, exemplos e descrições fornecidos pelos sujeitos, podendo ainda utilizar fotos, desenhos, colagens ou qualquer outro tipo de material que o auxilie na transmissão do caso (Godoy, 1995b:26).

Quanto à entrevista com a Secretária de Turismo e Meio Ambiente, esta é justificada pelo fato de Sheila dos Santos ser a pessoa representante das Secretarias responsável pelo acompanhamento do programa, sabendo todas as etapas percorridas no processo, assim como o estágio em que ele se encontra.

Além das entrevistas realizadas, foram feitas conversações com alguns trabalhadores nas visitas feitas às instituições, principalmente nas cooperativas, o que auxiliou na análise e nos questionamentos deste trabalho.

¹² As pesquisas de campo foram realizadas em dois momentos distintos: a primeira nos dias 24 e 25 de junho de 2002; e a segunda nos dias 10 e 11 de julho de 2002.

3.2 – COLETA DE DADOS

Além das entrevistas, os dados da estrutura municipal foram obtidos por meio de pesquisa bibliográfica em publicações de periódicos e revistas especializadas. Foram levantados os objetivos do programa de desenvolvimento local, mensagens de leis, decretos, portarias e outros documentos oficiais, a fim de identificar e analisar estes objetivos traçados referentes ao dado programa.

A pesquisa documental foi realizada nos arquivos da Secretaria de Desenvolvimento e Agricultura, assim como demais Secretarias necessárias, nas quais foram encontrados documentos oficiais, circulares, relatórios, dentre outros possíveis documentos não publicados a respeito das ações realizadas no período pesquisado.

Estas duas pesquisas iniciais se complementam com as entrevistas realizadas para uma análise mais apurada das possíveis divergências entre a formulação e a implementação do PDL.

Na pesquisa de campo foram realizadas entrevistas semi-estruturadas: com os Secretários Municipais, com os representantes das cooperativas e com um extrato da população, indicados na Seleção dos Sujeitos, para identificar os graus de efetivação dos programas, com suas respectivas causas e conseqüências.

O fato das entrevistas serem semi-estruturadas justifica-se pelas características das pessoas entrevistadas, já que foram feitas no campo de trabalho dos produtores, tanto rurais quanto industriais. O intuito foi o de criar um ambiente de maior interação entre o entrevistador e o entrevistado. A informalidade das entrevistas foi indispensável para que o entrevistado tivesse uma maior confiança na pesquisa, e principalmente no entrevistador, respondendo exatamente o que era necessário.

Algumas das entrevistas não foram gravadas, fato que dificulta a transcrição de alguns dos relatos pessoais, sendo que foram feitas anotações para verificar as percepções dos entrevistados sobre o tema; mas as entrevistas com o Prefeito de Pirai Luiz Fernando de Souza, com a Secretária de Turismo e Meio Ambiente Sheila dos Santos Valle Souza, e com os produtores rurais Aloísio Ribeiro da Cunha, José Mauro Leite Lima, Adilson Ribeiro da Cunha, Elter José Varela, foram gravadas e partes destas estão transcritas neste trabalho.

3.3 – TRATAMENTO DOS DADOS

Os dados coletados referente aos objetivos do programa de desenvolvimento local foram confrontados com as atividades realizadas e as diretrizes atingidas, para a identificação de possíveis divergências entre a formulação e a implementação das políticas do PDL.

Para isso, foi realizada uma análise de conteúdo, pois “refere-se ao estudo de textos e documentos. É uma técnica de análise de comunicações, tanto associada aos significados, quanto aos significantes da mensagem” (Vergara, 2000:14).

Esta análise foi realizada com os documentos e dados coletados sobre a realidade do PDL, tentando retratar ao máximo o grau de percepção dos acontecimentos.

No intuito de complementar a análise inicial, foi utilizada a análise do discurso para verificar os reais acontecimentos e o grau de comprometimento da sociedade no PDL, comparando as metas pré-estabelecidas pelas secretarias responsáveis do programa, ou seja, os objetivos traçados referentes à política de desenvolvimento, com os dados e informações colhidos nas entrevistas, condizentes com a atual situação, para verificar assim o nível de satisfação destes objetivos.

Conforme enfatizou Augusto Cabral (1999:2): “Dados os objetivos propostos de desmascarar os implícitos, os silêncios e pluralizar as expressões, o enfoque qualitativo da AD¹³ (...) é apontado como o tipo de análise mais apropriado”.

O material bibliográfico e documental será direcionado para um estudo com contribuições que realcem a interpretação fundamentada na análise crítica da situação real do programa de desenvolvimento.

4 – DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

As limitações das entrevistas realizadas no Município são gerais, como a falta de motivação dos entrevistados, utilização de respostas não condizentes com a realidade de seus pensamentos, não compreensão das perguntas pelo entrevistado sem que o mesmo tire sua dúvida.

O período examinado, que no caso deste estudo é a partir de 1997, não contempla outros programas/investimentos que também tiveram participação dentro do processo de

¹³ AD se refere à Análise do Discurso.

implementação da atual cadeia produtiva local, e que podem interferir em alguns resultados obtidos, mas certamente em um grau muito reduzido.

CAPÍTULO V

O MUNICÍPIO DE PIRAÍ E O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

1 – O MUNICÍPIO DE PIRAÍ

O Município está localizado ao 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 Piraí, Pinheiral, Rio Claro, Itaguaí, Mendes, Paracambi, Barra Mansa e Volta Redonda (Vide mapa – ANEXO 1).

O Município foi criado em 1837, com a expansão do café, tendo um grande potencial nessa atividade até a abolição da escravidão, quando a mesma entrou em decadência. Em 1907, com a chegada da empresa de eletricidade Light Serviços Elétricos S.A.¹⁴, iniciou-se uma nova fase sócio-econômica que gerou vários benefícios ao Município e a sua população, situação esta revertida com a privatização da companhia em 1996, na qual foram demitidos mais de 600 dos seus funcionários, gerando assim um grande déficit nos postos de trabalho da região, diminuindo a renda e, conseqüentemente, desaquecendo o comércio local. Em um município que possui cerca de 22.000 habitantes este fato foi marcante, já que gerou um grande problema para a Administração Pública.

Quanto a sua composição territorial, em 1997 sofreu uma emancipação político-administrativa do distrito de Pinheiral; além da incorporação da área compreendendo os bairros Roma I e Roma II, que faziam parte do distrito de Arrozal, ao Município de Volta Redonda. Então hoje é composto por quatro distritos: Piraí, Vila Monumento, Arrozal, Santanésia.

2 – DADOS ESTRUTURAIS DO MUNICÍPIO

Seguindo a idéia registrada anteriormente, no qual um dos supostos conceituais é que o PDL representa uma estratégia de governo para melhorar o bem-estar cultural, o econômico, o institucional e social de uma comunidade, neste item foram traçados os dados que demonstram parte do perfil do Município de Piraí. É bom lembrar também, que os números

¹⁴ A Light S.A. era uma empresa canadense, que foi estatizada em 1976 e privatizada em 1996.

apresentados, sozinhos, somente refletem um rumo das transformações ocorridas, não representando uma verdade absoluta; com isso, a análise desenvolvida neste trabalho vai além dos dados, sendo esta orientada apenas para demonstrar a estrutura que caracteriza o município.

É importante que a periodicidade considerada dos dados possa refletir, pelo menos, parte das transformações ocorridas durante a atuação do PDL, sendo assim, empregar-se-á uma série histórica compreendendo os períodos anteriores à primeira gestão do atual prefeito Luiz Fernando¹⁵ e a última base existente na fonte dos dados.

Uma delimitação na utilização dos dados do Município para uma possível análise mais aprofundada, refere-se a emancipação ocorrida do distrito de Pinheiral, que tornou-se um Município e ainda incorporou parte da área do distrito de Arrozal. No que tange aos dados oriundos da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, buscou-se relacionar, como feito no *Perfil Econômico Municipal* elaborado pela Prefeitura de Pirai, as parcelas do território cedidas com os setores censitários demarcados para fins de coleta. No caso da *Contagem Populacional de 1996*, estes setores censitários já aparecem desmembrados, permitindo assim uma maior exatidão dos dados sobre a população; mas nos dados inferiores a 1996, este desmembramento não acontece. Para poder aproximar da realidade e evitar distorções, foi realizado um desmembramento estimado dos dados de 1991.

Com isso, apesar da dificuldade quanto à análise da variação populacional, as demais variáveis tendem a ajudar a verificar as transformações ocorridas em infra-estruturas básicas, como saúde e educação, mas principalmente, no mercado de trabalho e nível de renda e produção local. Em suma, essa verificação social será acompanhada de uma visualização econômica, enfatizando a variação dos níveis salariais, da composição produtiva local, assim como a participação econômica do Município no nível de produção regional.

Quanto a sua população, pela emancipação ocorrida em 1997, citada anteriormente, obteve uma redução significativa, no qual, cerca de 35% dos habitantes foram incorporados aos Municípios de Arrozal e Volta Redonda.

Na Tabela 5 – *População residente*, no ano de 2000 verifica-se um decréscimo de 2,66% em relação ao de 1996, já desconsiderando Pinheiral, Roma I e Roma II, devido, principalmente, a privatização da Light, que forçou aos que moravam nas casas pertencentes à

¹⁵ O prefeito Luiz Fernando foi vereador no período de 1982/86 e 1992/96 e prefeito no período de 1996/2000, sendo reeleito para o mandato de 2000/04.

Empresa em decidirem entre mudar para outro Município, ou construírem a sua própria¹⁶; essa tendência de construção das próprias casas é confirmada na Tabela 6 – Taxa de crescimento de domicílios, constatando-se uma taxa positiva de crescimento de 7,16% entre os anos de 1996 e 2001, apesar da redução no número de habitantes no município.

Tabela 5 – *População residente – 1996/2000*

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

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

Tabela 6 – *Taxa de crescimento de domicílios – 1996/2001*

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

Fonte: IBGE – Dados da contagem, 1996 e Censo Demográfico, 1991 e 2000.

Grande parte dos desempregados da Light S.A. deixou o Município, principalmente pela forma de especialização que tinham, sendo a sua mão-de-obra muito específica; enquanto que alguns dos demitidos pela indústria produtora de papel Schweitzer-Mauduit do Brasil, também residente no Município, em sua grande maioria, ficaram e se alocaram em outras empresas.

As condições de infra-estrutura básica, como podem ser vistas na Tabela 7 – *Domicílios particulares permanentes segundo as formas de esgotamento das instalações sanitárias*, sobre o sistema de esgoto, demonstram uma expressiva expansão desses serviços, sendo constatada uma ampliação da rede de esgoto entre os anos de 1991 e 2000, diminuindo com isso o número de pessoas desprovidas da rede geral.

¹⁶ Já que as casas eram da Light S.A., construídas em uma vila na qual os terrenos também pertenciam a empresa.

Tabela 7 – *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.

Na saúde, é necessária a utilização de estrutura externa ao Município, já que conforme dados da Secretaria Municipal de Saúde de Pirai (SMSP), o hospital local, Hospital Flávio Leal, atendeu a 71,4% das internações dos munícipes de Pirai no ano de 2000, acarretando aos outros Municípios o atendimento das demais 28,6% de internações dos residentes em Pirai. Apesar disso, o limite recomendado pelo Ministério da Saúde referente ao percentual da população internada por ano é de 9,9%; sendo que o Município de Pirai teve, considerando o número de habitantes estimado, 7,7% no ano de 2000.

Na parte da educação, como pode ser visto na Tabela 8 – *Alunos matriculados no ensino fundamental*, que também inclui classes de alfabetização e ensino de jovens e adultos, houve um aumento em 2000 de 5,23% no total de alunos matriculados em relação a 1997, refletindo a ênfase dada no processo educacional.

Cabe também informar que em 1996 foram suspensas as aulas em algumas unidades escolares rurais, sendo que estes alunos foram alocados para unidades urbanas, com transporte municipal oferecido gratuitamente, não representando uma situação ideal, já que pode desanimá-los quanto à frequência devido ao aumento da distância para locomoção, assim como há uma perda da identidade rural, transposta pela cultura urbana; apesar de diminuir os gastos, que são elevados para manter uma escola (rural) em funcionamento com poucos alunos.

Tabela 8 – *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.

Com isso, segundo dados das Secretarias Municipais relacionados ao ano de 2001, Pirai possui: um Hospital, 13 Postos de Saúde, uma Creche e 33 Escolas com 6.157 alunos matriculados, das quais 25 são Escolas Municipais e Municipalizadas, cinco são Escolas Estaduais e existem três Escolas Particulares.

O Ensino Profissional realizado no Município destina-se, principalmente, a população de baixa renda, sendo esta composta por pessoas com baixa escolaridade, permitindo assim, uma maior capacitação para enfrentar o problema, ao médio e curto-prazo, do subemprego e do desemprego. Em todos os anos foram realizados Cursos para Formação de Professores de 1ª a 4ª série do 1º Grau, Técnico de Contabilidade e Técnico de Química. Em 1991 também houve o Curso de Técnico de Secretariado; e em 1997, o de Formação Geral do Ensino Médio.

Sobre a mão-de-obra local, o perfil que mais se caracteriza no município, conforme indicado na Tabela 9 – *Perfil da mão-de-obra por setor de atividade*, é o representado pelo setor de serviços, situação que vem se acentuando com a diminuição dos empregados na indústria e conseqüente absorção pelos demais segmentos.

Tabela 9 – *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

Um fator que já está presente a partir do ano de 2000 e é visto atualmente com maior intensidade no Município, é a construção e o funcionamento de novas indústrias, principalmente nos distritos industriais de Pirai e Arrozal, o que certamente fará com que os números referentes à mão-de-obra ocupada ampliem-se ainda mais, com maior ênfase neste setor industrial. Constata-se que vem havendo uma retomada do empreendimento local,

principalmente no que se refere às micros e pequenas empresas, muitas delas ligadas ao novo cenário industrial, com serviços de apoio às novas indústrias, tanto na parte de alimentação, como na de transporte de funcionários, na de lazer e hospedagem, sendo que muitos dos executivos também utilizam estas instalações para suas reuniões.

O nível de produção verificado na Tabela 10 – *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, porém, o Município de Pirai, após uma queda no seu nível de produção entre os anos de 1996 e 1997, devido principalmente a uma perda da dinâmica da economia local, vem proporcionando uma melhoria gradativa.

Tabela 10 – *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.

Esta análise também pode ser ilustrada, até com mais ênfase, se considerarmos o percentual de participação do Município de Pirai na formação do Produto Interno Bruto Regional, que conforme mostra a Tabela 11 – *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.

Tabela 11 – *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.

Com base nos dados apresentados, verifica-se uma trajetória de transformação ocorrida no Município de Pirai na direção de uma retomada de crescimento sócio-econômico local, sendo que este se apresenta de forma gradual e contínuo.

É necessário apresentar um último quesito de análise, que não mostra diretamente uma transformação local, mas relaciona a sua força de mudança, já que as atitudes do poder Executivo, ou pelo menos a maioria delas, têm de ser respaldadas pelo poder Legislativo. Podemos então verificar que, conforme visualizado na Tabela 12 – *Participação partidária na Câmara dos Vereadores de Pirai*, a maioria partidária é do Partido Socialista Brasileiro – PSB, o que não só compreende a metade dos votos desta *Casa Legislativa*, como também representa o partido do representante municipal, ou seja, do prefeito de Pirai.

Tabela 12 – *Participação partidária na Câmara dos Vereadores de Pirai*

PARTIDOS	QUANTIDADE DE VEREADORES
<i>PTB</i>	3
<i>PSB</i>	7
<i>PPB</i>	3
<i>PDT</i>	1

Fonte: Câmara dos Vereadores do Município de Pirai, 2001.

Forma-se então, uma grande aliança para o processo de transformação proposto pela Prefeitura, que conta com a maioria dos Vereadores, propiciando assim uma facilidade operacional do programa, já que a busca das alianças políticas, neste caso, é um fator de antemão resolvido.

3 – O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL (PDL)

Um suposto conceitual é que o PDL é uma estratégia de governo para melhorar o bem-estar cultural, o econômico, o institucional e o social de uma comunidade.

No ano de 1997, para suprir a carência gerada com o processo de demissão ocorrido na Light S.A., assim como as demais carências no mercado de trabalho, ocasionadas pela

situação econômica das empresas na região¹⁷, foi implantado um programa visando gerar emprego e renda para o Município.

O planejamento partiu da necessidade econômica, mas a idéia central¹⁸ era a de que esta perspectiva de crescimento fosse focada numa estrutura na qual a cidade não perdesse as suas características próprias do interior, fazendo assim com que seja preservada a cultura local e, além de proporcionar uma melhor qualidade de vida aos seus habitantes, frear o processo do êxodo municipal, pois com uma estrutura sócio-econômica mais sólida e eficaz no município, as futuras gerações podem prosperar sem precisar procurar os grandes centros urbanos.

Inicialmente o Governo Municipal realizou uma investigação para detectar as potencialidades locais e as possíveis áreas que pudessem ser investidas na região. A partir daí, elaborou um perfil econômico local que serviu de base para a criação do programa, utilizando-se dos principais indicadores da realidade econômica, social e ambiental. Este PDL é orientado por três frentes¹⁹:

3.1 – Programa de promoção de trabalho e renda na área rural e no pólo regional de piscicultura:

Sabendo que o Município demonstra uma potencialidade pela água e topografia adequada para desenvolver a criação de peixes, esta foi uma das atividades priorizadas pelo PDL, sendo esta atividade capaz de complementar a pecuária leiteira, que sofreu com uma grande redução no seu volume de produção, dificultando a manutenção das propriedades e a subsistência dos trabalhadores ligados a esta atividade.

Esta frente do PDL recebe o apoio do Governo Estadual, por meio da Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro – FIPERJ – e da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro – EMATER, principalmente no que diz respeito à capacitação dos produtores rurais e à assistência técnica realizada, tanto no entreposto quanto nas áreas de produção.

¹⁷ A empresa produtora de papel Schweitzer-Mauduit do Brasil, a qual possuía cerca de 2.000 funcionários em seu quadro de pessoal, demitiu mais de 40% neste mesmo período.

¹⁸ Como pode ser detectado em todos os relatórios analisados e nas entrevistas realizadas.

¹⁹ Não tenho a pretensão de esgotar o que poderia ser dito quanto aos programas, mas propiciar argumentos favoráveis a um melhor entendimento da realidade do programa.

Para a construção e preparação dos tanques a Prefeitura concede o trator, ficando para o produtor arcar somente com os custos referentes às horas trabalhadas do tratorista e ao combustível utilizado no processo.

Formou-se um pólo regional de piscicultura, representando não só os produtores locais, como alguns dos existentes nos Municípios próximos ao de Pirai, ampliando a escala do programa para uma dimensão regional. O incentivo à piscicultura é implementado nas mais variadas dimensões de propriedades, atuando nas de cinco até 190 hectares, apesar da maioria estar concentrada nas menores. Este pólo possui a sua representatividade na Associação Peixe Sul, a qual administra o entreposto construído pela Prefeitura²⁰, no qual este beneficia, embala e escoar a produção realizada.

Já existem estudos avançados para a utilização do couro do peixe, proporcionando um produto que pode ser utilizado na confecção de roupas. Além disso, uma outra utilização de resíduos não aproveitados no entreposto, já que neste só é separado o filé, se refere a venda da carcaça (espinha com as sobras) para uma indústria que possa realizar a trituração deste material e produzir *nuggets* de peixe, salsichas e farinha para a ração animal.

Os produtores possuem períodos alternados para o recolhimento dos peixes em suas propriedades, principalmente pelo fato da possibilidade de desabastecimento no entreposto. Para que não exista esta carência, além de dar uma renda maior ao setor, foi desenvolvido um projeto denominado de *Tanque Rede*, no qual a empresa Light S.A. concede, sob a forma de comodato, uma área para que possa ser realizada a produção.

A produção gerada pelos piscicultores abastece *pesque e pague*²¹ da localidade, de dentro e de fora de Pirai, sendo que o entreposto fica com um percentual das vendas realizadas para arcar com parte das despesas operacionais, já que ainda há concessão de alguns subsídios financeiros por parte da Prefeitura.

O Município ainda conta com uma estrutura de complementação na prestação de serviços aos Produtores Rurais, na qual, segundo Tenório (2002: 67), é constituída pela patrulha mecanizada com custos inferiores aos de mercado; eletrificação rural com custo zero; inseminação artificial e atividade de nutrição para o rebanho leiteiro; incentivo ao cultivo do palmito pupunha; incentivo à fruticultura para venda da fruta e produção de doces; criação de hortas nas Escolas Municipais para disseminar tecnologia e distribuir sementes selecionadas.

²⁰ Com contrapartida do governo do estado do Rio de Janeiro.

²¹ Estabelecimento no qual possui um lago com peixes para serem pescados e vendidos.

3.2 – Programa de geração de renda, emprego e desenvolvimento do comércio, indústria e serviços e o condomínio industrial:

Neste segmento do programa, a iniciativa de maior destaque foi a criação do Condomínio Industrial de Pirai, sendo este composto por distritos industriais. Pelo fato do Município estar situado às margens da Rodovia Presidente Dutra, que liga São Paulo ao Rio de Janeiro, a construção dos distritos industriais nesta localização torna-se um meio fácil de escoamento da produção gerada; assim como a obtenção de toda a infra-estrutura, como o cabeamento ótico que passa pelas margens da via.

Após a instalação das empresas âncoras já selecionadas, a expectativa era de aumento no número de produtores terceirizados de produtos que são alocados nesta linha de produção. Um outro intuito da construção do Condomínio é o de servir para abrigar as microempresas e pequenas empresas que estão estabelecidas na própria residência dos seus proprietários.

As empresas podem ter os terrenos concedidos em comodato, conforme previsto em lei municipal²²; isto se for de interesse para o Município dado os critérios por eles equacionados, como a tecnologia empregada, o número de empregos que serão gerados, assim como o cumprimento das exigências ambientais.

Para a construção do distrito industrial de Pirai a Prefeitura comprou parte das terras da Light S.A., preparando o terreno com terraplanagem e infra-estrutura, sendo que em alguns casos construindo também o galpão; já no caso do distrito industrial de Arrozal, a Prefeitura entrou apenas com a preparação do terreno.

As vantagens fiscais²³ concedidas às empresas instaladas no Município compreendem a isenção, por um determinado período de tempo, do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – e a flexibilização na cobrança do Imposto Sobre Serviços – ISS.

São três os distritos²⁴ industriais programados para comportarem indústrias que quiserem se instalar na região recebendo benefícios, mas tendo que contratar um percentual de mão-de-obra local: o de Arrozal, que ainda está na fase de construção, mas certamente este estágio já gera empregos nas áreas correlatas e complementares a da construção, como a de alimentação e de transporte para os operários; e dois no distrito sede de Pirai, um já em funcionamento e comportando uma indústria de fraldas geriátricas, Aloés Aloés, a Santa Amália Indústria

²² Com base na lei municipal nº 499, de 22/06/1998.

²³ Com base na lei municipal nº 412, de 22/08/1995.

²⁴ Construídos dois em Pirai, sendo um às margens da Rodovia Presidente Dutra e outro no interior do distrito-sede, na estrada que liga o município ao de Barra do Pirai; e ainda um terceiro no distrito de Arrozal.

Alimentícia, a IMBP, que produz componentes de computadores, a DPI Achocolatados e DPI Temperos, e outro em processo de construção.

A contratação da mão-de-obra local é orientada pelo *Banco de Empregos* do município, que cadastra os trabalhadores que estão procurando emprego²⁵, direcionando-os para as oportunidades abertas pelas empresas, tanto para trabalhos permanentes quanto temporários, como, por exemplo, na construção das indústrias instaladas na região.

Todas as empresas visitas estão se expandindo ou pelo menos demonstram um interesse para que isto possa acontecer. Além disso, o interesse das próprias empresas é de levar parceiros comerciais para a região, como o caso da IMBP, que monta componentes de computador, para que o produto final já saia pronto do município, o que representaria uma formação de um *cluster* no Município.

3.3 – Programa de geração de trabalho e renda com fomento do cooperativismo e o PROPIRAÍ, cada bairro uma cooperativa:

Esta segmentação tem o intuito de oferecer instrumentos e condições para os produtores locais formem cooperativas, aproveitando assim as potencialidades e valores presentes no território.

Pela teoria econômica, existem duas possibilidades da população economicamente ativa²⁶ estar desempregada, uma relacionada aos trabalhadores que não querem trabalhar com o nível de salário existente, os chamados desempregados voluntários; e outra relacionada aos que não possuem uma oportunidade de trabalho, estando excluídos deste mercado, mas com vontade de trabalhar, que são os desempregados involuntários.

Dentro desta concepção, na busca da criação de oportunidades aos desempregados involuntários, foi criado o lado do programa destinado à formação de cooperativas, nas quais as pessoas passam não só a criar uma atividade conjunta, de forma integrada, mas também se transformam em gerentes do próprio negócio.

O processo de criação das cooperativas foi, inicialmente, realizado com o apoio de uma organização não-governamental (ONG), que usou parte dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para a capacitação dos trabalhadores locais. Mas a atuação desta ONG foi

²⁵ Tanto do próprio município quanto dos municípios vizinhos, apesar de darem preferência àqueles que residem dentro de Pirai, sendo comprovado por tempo de residência, para evitar que aconteça um processo de migração para dentro do município.

²⁶ Referente a população que possui capacidade para estar ocupada no mercado de trabalho.

desastrosa, sendo que, associada à carência na cultura local de uma dinâmica cooperativista, gerou grandes transtornos à implantação deste programa; contudo, a Prefeitura deu continuidade, cedendo inicialmente um prédio no centro de Pirai para a instalação destas cooperativas locais, no qual foi instalada uma Cooperativa de Doces, uma Padaria²⁷, uma Cooperativa de Costura e uma de utensílios domésticos²⁸. Em outros distritos de Pirai também já foram instaladas algumas cooperativas, principalmente as ligadas à área de costura, doces e artesanatos.

Na parte da capacitação da comunidade para a formação das cooperativas, a ONG VIVARIO passou a interceder nesta nova fase, além de fornecer apoio para na concessão de créditos, ajudou na comercialização dos produtos gerados, por meio do selo VIVARIO Comércio Solidário. Aliado ao VIVARIO, foram feitas outras parceiras para a concretização da capacitação para os profissionais, sendo elas com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC – e com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE.

Para reduzir os custos administrativos (e anteriormente também os custos relacionados à legalização), foi criada a Cooperativa Multifuncional de Trabalho e Produção de Pirai – COPADOAR, reunindo em uma só esfera cooperativa os três grupos de produção de Pirai e de o de artesanato de Arrozal. O outro grupo cooperativo é representado pela Cooperativa Multifuncional de Prestação de Serviços do Varjão – COOPERVERJA, que inclusive é a pioneira deste tipo de formação.

Conforme pode ser visto na tabela abaixo, Tabela 13 – *Localização por tipo de cooperativas*²⁹, existem sete cooperativas distribuídas pelo Município em três localidades, sendo que a relativa à coleta de Macadamia possui a maior concentração de pessoas, totalizando 47. Verifica-se também que existem 61 trabalhadores “sem função” no grupo cooperativo do Varjão, representado por homens e mulheres que possuem uma boa expectativa quanto a uma eventual oportunidade desta vim a prestar serviços terceirizados a Cintra, assim como outras empresas instaladas.

²⁷ Que também funcionava na forma de cooperativa.

²⁸ Quanto aos utensílios domésticos referem-se: porta lápis, bandeja para café da manhã, assim como outras formas de lembranças. Uma curiosidade quanto a esta cooperativa é que ela usa materiais que seriam jogados no lixo por uma indústria local de cortinas. Quanto a mão-de-obra, em sua maioria é composta por mulheres, mas possui também um rapaz com Síndrome de Down.

²⁹ Com base no quadro 2 – Localização e tipo de cooperativa por sexo, apresentado por Libardoni e Suárez (2002:70).

Tabela 13 – Localização por tipo de cooperativas

LOCALIZAÇÃO	COOPERATIVA	NÚMERO DE TRABALHADORES
Piraí	Padaria	5
	Artesanato	19
	Costura	12
Varjão	Doce	22
	Coleta de Macadamia	47
	Sem função	61
Arrozal	Costura	5
	Artesanato	10
TOTAL		181

Fonte: Libardoni e Suárez, 2002: 70.

É importante ressaltar a importância que a esfera municipal possui na constituição e manutenção destas cooperativas, cedendo espaços e linhas de financiamento. Uma das maiores dificuldades destas Instituições, assim como as ligadas às áreas rurais, tanto na agropecuária quanto na piscicultura, é o excesso de comprometimento (garantias) que aos produtores são impostos para a obtenção de possíveis créditos e linhas de financiamento nas instituições financeiras.

Conforme verificado em Libardoni e Suárez (2002:73) a Cooperativa de Artesanato implantada no Casarão, que fica no distrito de Arrozal, realiza um curso para 30 crianças carentes, sendo que este curso ocorre de uma parceira entre a Pastoral da Criança e o Programa de Apoio Integral à Família (PAIF), que é desenvolvido pela Secretaria de Promoção Social³⁰. Os cursos são ministrados pelos cooperados sob a forma de prestação de serviços, recebendo para isso um salário pago pela Prefeitura; sendo que esta também arca com os demais custos. A intenção inicial do programa é que estas cooperativas passassem a trabalhar com as indústrias locais, prestando serviços às mesmas.

³⁰ As autoras ainda informam que já foram ofertados outros cursos, como o de sucata, pátina e boneco de palha.

4 – CLASSIFICAÇÃO DOS OBJETIVOS REFERENTES AO PDL

Como objetivo geral, o PDL estruturado em Pirai visa apoiar a promoção e o fomento de empreendimentos econômicos no Município, principalmente para suprir necessidades relativas ao mercado de trabalho, para as suas comunidades mais pobres. Já os objetivos específicos do programa são:

- a) fomentar o desenvolvimento de empreendimentos econômicos integrando a área urbana e rural;*
- b) criar uma estrutura produtiva favorável ao desenvolvimento econômico local;*
- c) criar infra-estrutura de apoio por meio de condomínios, entrepostos para a produção rural e centros de apoio ao cooperativismo;*
- d) integrar empreendimentos populares às cadeias produtivas;*
- e) garantir acesso aos serviços financeiros (crédito) e não financeiros (capacitação, assessoria técnica) de apoio a estes setores econômicos populares;*
- f) criar meios de acesso à internet que potencialize as relações econômicas entre a economia territorializada destas comunidades e o mercado;*
- g) estabelecer projeto de comércio solidário que garanta uma demanda sustentável para os grupos produtivos destas comunidades;*
- h) desenvolver um sistema de monitoramento a partir do perfil municipal (Prefeitura Municipal de Pirai, 2001:2).*

Para que o PDL realmente acontecesse, seria necessário um volume bastante acentuado de recursos. Pensando nesta grande necessidade, a Prefeitura realizou algumas parcerias para poder dar a dinâmica necessária ao mesmo, sendo que, além dos recursos advindos do próprio Município e das empresas que irão se instalar na região, as demais receitas captadas para o programa são provenientes do Governo do Estado, do Governo Federal, da Fundação Banco do Brasil, do Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR, do Fundo de Amparo ao

Trabalhador – FAT – e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; receitas estas empregadas nas diversas áreas do PDL.

Realizar parcerias era uma das formas de aumentar o nível de investimento local, mas não representa uma estrutura fixa, uma situação permanente ao longo do tempo, ou seja, depende até quando vai o acordo ou o interesse das partes. Com isso, o aumento da receita municipal era de suma importância para crescente aumento dos gastos direcionados ao PDL.

Com a ruptura do ciclo de comunhão entre o Município e a Light S.A., grande parte das receitas criadas no Município foi originada sendo, indiretamente, esta empresa a maior financiadora. Esta foi a solução criada para que a estrutura municipal pudesse respirar. Dois principais pontos nortearam esta alteração, sendo o primeiro a taxação de parte das terras da empresa como sendo parte da área urbana da cidade, já que inicialmente todas eram consideradas em áreas rurais. O segundo ponto é referente à transferência do direito de repasse do ICMS da Empresa, que era destinado ao Município do Rio de Janeiro, mas que passou a ser arrecadado por Pirai³¹. A receita do Município que em 1996 era de R\$ 19 milhões, em 2001 aumentou para R\$ 36 milhões³².

Estes pontos não só aumentaram grandiosamente a receita do Município, como propiciaram a oportunidade de um aumento nos gastos de áreas importantes para a população, como a Educação e a Saúde.

³¹ Conforme pode ser verificado em Lessandra da Silva: “antes desta medida, os impostos pagos pela empresa geravam uma contribuição de cerca de R\$ 40 mil mensais para o município. Posteriormente, com a adoção da nova legislação, o município recebeu quase R\$ 12 milhões (entre atrasados), sendo oito milhões em terras e mais de dois milhões em dinheiro”.

³² Sendo que o valor referente a 1996 também inclui o distrito de Pinheiral, que foi emancipado em 1997.

CAPÍTULO VI

ANÁLISES, CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

1 - ANÁLISES

Diante das visitas de campo realizadas no Município nos meses de junho e julho de 2002, podem ser destacados dois pontos de análise: um relacionado à realidade geral do PDL, refletindo o que foi encontrado nos relatórios e percebido na localidade sobre as suas ações em Piraí; e um segundo ponto, relacionado às entrevistas propriamente ditas, caracterizando o que foi percebido pelos sujeitos entrevistados sobre as transformações ocorridas com o PDL, respeitando os questionamentos iniciais neste trabalho, sendo que serão analisados e interpretados os depoimentos dos entrevistados e será apresentada a transcrição das partes mais relevantes das entrevistas.

Sobre o primeiro ponto de percepção, algumas considerações sobre o programa podem ser destacadas: em geral as empresas contratam mão-de-obra local para as atividades mais operacionais do processo produtivo, ficando para as pessoas trazidas de fora do município as atividades administrativas e gerenciais. Esta implicação ocorre até mesmo pela qualificação da mão-de-obra local; pois os cursos em andamento em Piraí, por enquanto, só alcançaram uma pequena parcela da população. De qualquer forma, conforme os dados obtidos no *Banco de Empregos* do Município, 334 trabalhadores contratados pelas novas empresas instaladas na localidade são residentes em Piraí, enquanto que apenas 157 funcionários foram trazidos de fora do Município.

No tocante às estruturas ligadas à cadeia produtiva, elas ainda estão em formação, já que apenas alguns exemplos podem concretizar esta análise. Um deles é relacionada a utilização da *cevada seca* que sobra na produção da Cervejaria Cintra, sendo que esta é vendida a uma empresa de fora do Município; contudo, por meio de um acordo da Prefeitura com a Cintra, parte desta cevada é destinada aos produtores rurais, que utilizam este produto misturando-o a ração do gado leiteiro. Um outro exemplo que pode ser apresentado, só que este está de certa forma ligado aos próprios produtores, é o caso da piscicultura, no qual o peixe é criado e vendido ao entreposto, sendo que este faz o beneficiamento para ser vendido, com um valor agregado, ao consumidor final. Neste caso, o entreposto também pode ser considerado dos próprios produtores, estando eles em dois pontos desta cadeia.

As demais tentativas de formação de elo entre as cadeias produtivas locais ainda estão se estruturando, não passando de projetos e intenções. Tanto no que diz respeito à utilização do *couro de peixe* a ser usado nas confecções quanto a intenções de montar toda uma estrutura do setor de informática na região para que os computadores já saiam montados do Município. Entretanto, é importante afirmar que apesar de corresponderem a intenções, os empresários envolvidos nestas transformações, com o apoio da Prefeitura, já estão realizando seus contatos para que estas se concretizem.

A ligação entre as atividades tentando proporcionar um *cluster* local não foi visualizada com uma ênfase quantitativa e qualitativa, até mesmo pelas razões apresentadas acima na atividade industrial, agropecuária e na cooperativa.

Nas cooperativas, devido a pouca experiência, associada a uma demora no retorno financeiro, fez com que muitos daqueles trabalhadores que iniciaram neste ramo, mudassem de atividade. Mas as cooperativas que permaneceram, hoje registrando um total de sete, estão firmando-se em suas operações. Apesar desta sensível melhora das realizações feitas, elas não funcionam como elos dentro da cadeia produtiva, funcionando como atividades livres de relação com as demais, tanto a industrial quanto a agropecuária e piscicultura.

No que tange a área rural, houve um processo de assistência aos produtores, que passaram a ter uma maior ajuda da esfera municipal. Alguns produtores, principalmente os que ficaram descrentes da pecuária leiteira com o baixo preço do leite, tentaram implementar a piscicultura dentro das suas terras. Mesmo com o elevado auxílio da Prefeitura para a escavação e implantação do sistema, o custo da ração e o da manutenção ficou muito alto, já que eram acostumados a dar capim ao gado para reduzir custos; além do período para o retorno financeiro ser maior na piscicultura. Com isso muitos dos produtores desistiram da idéia. Na instalação das cooperativas, a piscicultura muda inteiramente a dinâmica de trabalho e de retorno financeiro dos produtores, representando desta maneira rupturas culturais a serem transpostas.

Na estrutura social, a Prefeitura tem realizado um trabalho na área de promoção de atividades extra-curriculares nas escolas, com cursos de balé, karatê, ginástica e trampolim acrobático, financiando inclusive participações em competições das modalidades. As crianças atendidas com os incentivos municipais já fizeram demonstrações de sua arte no Brasil e no exterior, o que demonstra o grau de projeção e seriedade das ações realizadas.

A participação cidadã é ainda uma dinâmica pouco presente no Município, principalmente por este possuir sua origem dentro da oligarquia cafeeira, que traz uma cultura patriarcal dentro da sociedade civil. Um fato observado e que deve ser realçado é a tentativa de mudança desta estrutura pela liderança local, já que esta realiza, junto ao seu secretariado, o que é denominado de *governo itinerante*, que tem o intuito de alcançar os anseios da população, para que suas reivindicações se tornem uma fonte de inspiração na realização das políticas públicas. Esta não só representa uma forma de aproximação dos representantes do governo junto ao povo, mas uma maneira de escutar as reivindicações sem que existam filtros que modifiquem a linguagem empregada no pleito civil. Uma dos questionamentos que poderiam ser realizados a esta iniciativa seria a fonte da iniciativa, que não deveria partir do ente representativo, mas sim da própria sociedade civil, fazendo com que se forme um verdadeiro processo de cidadania, de participação social.

Um outro ponto referente à dependência da sociedade no processo de decisão e participação, até mesmo pela estrutura cultural local, é vista na formação de cooperativas, na qual as pessoas que foram treinadas inicialmente pela ONG PROSOL³³ criaram uma grande expectativa quando ao imediatismo dos resultados que poderiam ser gerados a partir desta capacitação e do treinamento; sendo que, este resultado não chegou rapidamente e desanimou parte das pessoas ligadas às cooperativas até então formadas. Novamente a Prefeitura teve que interceder para uma construção mais sólida das metas e objetivos das cooperativas, fazendo com que o processo de capacitação e instalação das cooperativas continuasse, mas com o auxílio de uma outra ONG, a VIVARIO.

Além do *governo itinerante*, as ações realizadas pelas associações e conselhos municipais, apesar de ainda não estarem totalmente institucionalizadas na cultura municipal, formam um outro canal representativo da população, melhorando a comunicação entre a sociedade e os representantes públicos.

As políticas públicas nas áreas sociais e de infra-estrutura local têm atuado ativamente no Município, já que, quanto a habitação, foram construídas 125 casas populares após a privatização da Light S.A.; foi investido mais de R\$ 3 milhões em obras de saneamento básico, drenagem, abastecimento de água e tratamento de lixo, sendo que este último

³³ Foram capacitadas 900 pessoas, sendo destas, 82,1% de mulheres, na faixa etária entre 25 e 39 anos e com nível de escolaridade de primeiro grau incompleto.

representa uma referência devido ao aterro sanitário instalado no Município; na educação foram desenvolvidos programas destinados a gerar não só atividades curriculares escolares, mas também atividades complementares de Cultura e Lazer, principalmente ligadas ao esporte; e na Saúde, os hospitais, apesar de não representarem uma referência na região, possui índices de atendimento superiores aos exigidos pelo Ministério da Saúde.

As políticas, principalmente ligadas às atividades das cooperativas, tiveram um enfoque para que os empreendimentos fossem auto-sustentáveis, promotores de uma economia solidária e instrumentos de inclusão social, fazendo com que, a partir do momento em que as pessoas possuam uma atividade profissional, elas tenham uma maior auto-estima e segurança pessoal, tanto econômica quanto psicologicamente.

Um exemplo de resgate da confiabilidade da gestão municipal refere-se à dispensa dos funcionários municipais com cargos de confiança, os trabalhadores que entraram sem concurso para o trabalho na prefeitura, já que, em 1996 eram em 90% os que possuíam esta condição, em 2001, ainda num processo de renovação, este percentual caiu para 18%; ou seja, no ano de 2001, 82% dos funcionários públicos são concursados.

De uma maneira geral, o PDL possui uma mobilização e ações que são realizadas de forma conjunta com vários parceiros institucionais, sendo orientado pela administração pública municipal. Estas ações são direcionadas para um crescimento econômico voltado para o desenvolvimento social, a fim de produzir uma melhoria nas condições gerais de vida local.

Quanto às entrevistas realizadas nas visitas de campo, foi verificado que três fatores influenciavam nas percepções individuais dos sujeitos entrevistados: o seu grau de envolvimento com o PDL de Piraí, a visão que os mesmos tinham sobre possíveis resultados do PDL, e o impacto gerado pelo PDL sobre as práticas de trabalho e relacionamento no entorno local.

O objetivo da análise das entrevistas foi compreender o grau de entendimento e satisfação que os sujeitos definidos no capítulo de Metodologia possuem em relação ao PDL de Piraí, e principalmente entender os valores associados às transformações, o modo como os entrevistados valorizam a participação nas decisões públicas e como elas ocorrem. Nesta parte será realizada uma seleção de fragmentos das entrevistas que tenham sido percebidos como mais importantes para os indivíduos entrevistados. A análise dos demais pontos relacionados nas entrevistas podem ser instrumentos de um novo estudo, pois certamente a utilização destes apresentariam apenas uma visão complementar a que se pretende verificar.

Uma percepção que vale a pena ser destacada na análise é a motivação e entusiasmo que o Prefeito, Luiz Fernando, apresentou ao falar sobre o programa criado e os seus respectivos resultados gerados.

Inicialmente, no que diz respeito à concepção do programa e a sua efetivação, alguns dos fatores são os impulsionadores, como os relativos a melhor utilização dos recursos locais (endógenos), como é o caso da água, que sai do Município de Pirai e abastece grande parte do Município do Rio de Janeiro, sendo que, não se podia utilizá-la na quantidade requerida localmente.

“É um absurdo a concessão de água que é da CEDAE; 96% que sai para o Rio de Janeiro (...) a gente ter bairro sem água. O cara ver a água passar na porta da casa dele e ir para a zona sul do Rio. E a gente não ter água para fazer o nosso desenvolvimento” (Luiz Fernando, Prefeito).

Do mesmo jeito que a reivindicação de uma melhor utilização da água foi realizada, também ocorreu uma busca para que: possuindo uma hidrelétrica na área municipal, pudessem disponibilizar-se de uma maior oferta local de energia; situando-se às margens da rodovia Presidente Dutra pudessem utilizar a estrutura de gás, de cabos óticos, assim como outras que passam pelo Município e vão até os grandes centros (São Paulo e Rio de Janeiro).

A instalação das indústrias locais foi bem relacionada tanto pelo Prefeito e demais agentes municipais³⁴ quanto pelos representantes das indústrias visitadas. Eles enfatizaram as facilidades e os benefícios concedidos, os empregos direta e indiretamente gerados para a região e, principalmente, a mudança na dinâmica econômica local, que passou a ter uma nova estrutura produtiva, com as indústrias instaladas operando em diversos setores de atividade, não mais restrito a apenas um ou dois setores, como acontecia anteriormente, quando, praticamente, só existia o setor de papel e o de eletricidade.

Na piscicultura, existe uma diferença quanto às expectativas do programa, já que, para os agentes públicos ele tende a decolar, pois, no seu entender, a procura pelo filé de tilápia, comercializado no entreposto, está crescendo cada vez mais. Já para os produtores rurais locais, ainda existe uma forte resistência quanto à utilização desta atividade produtiva, sendo

³⁴ No caso da Secretária de Turismo e Meio Ambiente, do representante do Banco de Empregos e dos funcionários da prefeitura.

que, os produtores que mais estão sendo beneficiados são aqueles que possuem uma maior renda.

“Uma atividade de piscicultura aqui na região, não vejo como dar errado. O Mc Donald está em cima da gente para ter a produção, pois eles querem colocar no Mc Fish, a produção do filé de tilápia. Eu acho que a gente está vencendo a resistência; eu acho que ele é um projeto hoje que não tem mais como voltar” (Luiz Fernando, Prefeito).

O aspecto que apresenta um enfoque destacado nas entrevistas com os produtores rurais, de cunho estritamente cultural, é referente à resistência que eles demonstram em relação à introdução de um novo processo produtivo, como é o caso da piscicultura. A principal justificativa relacionada é sobre os elevados custos de manutenção da criação de peixes, já que com o gado leiteiro a maioria não compra ração, pois possuem pastos que a substituem, mas com o peixe, é necessário comprá-la, além de possuir um período maior para ter o retorno do investimento.

“Eu não sou muito a comprar ração. Essa coisa de tirar para comprar; e o lucro é muito pequeno. Posso até estar errado, mas o troço tem de entrar, e não sair. A gente que vive disso tem que procurar o que entra, e não o que sai. Você vai comprar um saco de ração de peixe, está R\$20. Dependendo da quantidade de peixe é muito por dia” (Aloísio, Produtor rural).

“Eu não me interessei muito por esse negócio de peixe. Eu tive olhando os vizinhos por aí; dá muito trabalho para pouco lucro” (Adilson, Produtor rural).

A grande maioria dos produtores que se envolveram com a piscicultura possui uma situação econômica mais favorável, que podem investir uma determinada quantia, já que exige uma manutenção na estrutura de produção; sendo que o retorno demora mais para se concretizar do que na pecuária leiteira. Nas propriedades visitadas com a piscicultura, os produtores se diziam satisfeitos com a produção, apesar de enfrentarem algumas dificuldades iniciais na implantação do sistema, tais como a perda de parte da produção por possíveis

predadores locais, a qual foi solucionada com a instalação de redes para coibir o ataque de lontras, pássaros e possíveis ladrões.

Os produtores rurais, principalmente os pequenos produtores, enfatizaram a participação da Prefeitura no auxílio prestado para a manutenção da estrutura produtiva, relacionando as benfeitorias realizadas pelas *patrulhas mecanizadas*, que prestam serviços para o meio rural, representando um valor reduzido aos mesmos.

“Eu, por exemplo, aqui, eu tenho 500 braças de valas; Se eu botar um homem para abrir essas valas (...) Eu tenho de abrir no mínimo de dois em dois anos, porque senão vira um lago. Eu não abro todo ano. Essas 500 braças, no braço, fica para mim no mínimo R\$ 2.000,00, hoje. Com a máquina aí, fica para mim por R\$ 160” (Aloísio, Produtor rural).

Ainda no meio rural, não pode ser esquecida a ação da Prefeitura no intuito de levar a luz para os seus produtores. Nesta situação, se esperar que a iniciativa privada supra esta carência pelas *forças de mercado*, tende a não acontecer, devido ao baixo interesse do empresário do setor que é desestimulado pelo reduzido retorno que este investimento proporciona.

Para esta carência, foi realizado pelo Governo Federal, um programa destinado a subsidiar parte do custo de instalação elétrica, que necessita levar postes e cabos até a propriedade. Este programa, denominado *Luz no Campo*, cobria metade dos custos; contudo a Prefeitura, observando a impossibilidade de muitos pequenos produtores de arcar com a sua parte, conseguiu passar uma lei na Câmara Municipal para assumir a parte destes produtores, para que o benefício não fosse perdido.

Nas cooperativas, apesar da empolgação demonstrada pela Secretária de Turismo e Meio Ambiente ao relatar que elas estavam decolando após um início conturbado, o Prefeito admitiu que muitos dos trabalhadores ligados a esta atividade estavam indo para as indústrias em busca de salários mensais fixos.

“Mas uma coisa que eu tenho percebido é que a gente está demandando muita mão-de-obra nas fábricas que estão chegando, então eu tenho observado que muita gente está saindo do projeto de

cooperativismo e indo para as fábricas, porque eles também têm a garantia do emprego, e eles têm a cultura de que querem ter um emprego” (Luiz Fernando, Prefeito).

Os representantes das cooperativas falaram de algumas dificuldades que estão passando, principalmente referente à falta de mercado consumidor para algumas atividades³⁵, sendo que, os baixos níveis de receita criados não conseguem gerar um bom rendimento aos que estão associados às cooperativas.

Uma saída encontrada pela prefeitura, mas que pode ser questionada por alguns economistas, é a aquisição da produção para as Escolas, Postos de Saúde, ou até por carências sazonais, como é o caso do relato do Prefeito.

“Uma coisa que a gente faz aqui, que ajuda muito a cooperativa quando elas estão numa entressafra de serviço, a gente faz o uniforme escolar com a cooperativa de costureiras, aí são 6.000 crianças, a maioria, boa parte assim tem que fazer o uniforme, elas fazem este uniforme” (Luiz Fernando, Prefeito).

Um problema econômico relatado nas cooperativas e no meio rural é a dificuldade de obtenção de crédito para a ampliação e melhoria da produção, já que as garantias exigidas pelas instituições locais, principalmente o Banco do Brasil, são muito grandes. Alguns produtores rurais ainda citam o receio da falta de retorno e do risco de perder toda a sua penhora, não tendo como continuar a produção.

“Olha, a primeira vez que eu fui tirar um crédito aqui, para comprar uma vaca, fui tirar Cr\$30.000,00; nunca mais. Não tem jeito rapaz, só prejudica. Igual agora que tem crédito lá, você vai lá tirar, só falta dar tudo para eles para poder sair com R\$10.000,00. Não tem jeito. Eu com R\$10.000,00, eu faturaria mais umas 10 vacas boas.

³⁵ No caso da cooperativa de artesanato, ela possui uma grande procura por seus produtos, sendo até incapaz de suprir toda esta demanda. A padaria está tentando ampliar a sua capacidade produtiva, comprando mais equipamentos, sendo atualmente limitada a um pequeno volume de produção. A maior expressão da carência está na cooperativa de costura.

Aumentava o leite, passava para 200 litros. Mas cadê que eles dão este crédito para a gente!” (Aloísio, Produtor rural).

“É, com a dificuldade toda que tem fica inviável. Não sabe quanto a produção vai dar no final; e o preço é variável, às vezes o preço vai lá em cima, e na outra hora está lá embaixo. A gente vai lutando daqui, dali” (Elter, Produtor rural).

Na área social, o Prefeito relacionou que, além da importância relativa à necessária melhoria da qualidade de vida para os munícipes, os empresários estrangeiros buscavam, em muitos dos casos, não só benefícios econômicos no território, mas uma estrutura básica para que os seus trabalhadores estivessem bem seguros e despreocupados quanto aos itens de habitação, segurança, saúde, educação, se os seus filhos iriam ter creches. Com isso, o empresário verificava todas as possíveis preocupações que os seus empregados pudessem ter quando saíssem da empresa.

Com isso, principalmente os recursos destinados à educação e à saúde foram ampliados, possibilitando uma melhor prestação destes serviços à população. Uma baixa apresentada é a referente ao ensino no meio rural, já que os repasses dos fundos de participação do Município³⁶ não são suficientes para a manutenção destas; tendo, os alunos do meio rural, de serem levadas para as escolas na área urbana.

Existe ainda, em Pirai, um projeto social o qual o Prefeito considera bem sucedidas as atividades educacionais complementares, como as de arte e esporte, como é o caso da ginástica, que levou 12 crianças carentes para se apresentarem na Dinamarca, sendo que elas nunca haviam saído nem de Pirai; representando assim um processo de inclusão social.

A participação social foi definida pelo Prefeito como sendo atuante com o *governo itinerante*, definido como uma forma de buscar e discutir as prioridades de políticas públicas com a sociedade.

“A gente aqui faz o governo itinerante. A gente vai fazer outro agora; a gente todo ano, eu vou com todo o secretariado em todos os bairros e a gente discute as prioridades com os moradores. Eu peço

³⁶ Fundo constituído por parcelas federais: IFPM e estaduais: ICMS.

para eles me darem cinco obras que eles querem dentro do bairro deles. A gente estabelece uma prioridade naquelas obras quando é muito grande; falo que não tem condições (...) Hoje eu estou com quase 80% destas obras atendidas. Estou fazendo o segundo agora, chamei todos os presidentes das associações de moradores, vou fazer mais uma rodada e pedir para eles estabelecerem três obras” (Luiz Fernando, Prefeito).

Já em relação à elaboração do programa, o Prefeito disse que este foi realizado por um técnico contratado especificamente para ajudar ao município a sair do problema sócio-econômico gerado pelo excesso de demissões.

Alguns dos produtores rurais se satisfazem com a atuação pública, até mesmo pela cultura da passividade que é apresentada no meio, não querendo ampliar o seu poder de decisão. Mas muitos dos produtores acham que a participação da classe nas políticas públicas está muito aquém da necessidade dos mesmos, sendo necessária a formação de uma associação capaz de barganhar maiores benefícios e representar melhor os interesses dos mesmos. Estas relações reivindicadas não são apenas de interesse vertical entre o Estado e os produtores rurais, mas também de cunho horizontal, proporcionando uma maior integração entre os próprios produtores.

“Porque um produtor sem sindicato forte, como é que a gente vai investir em cima da prefeitura, em cima da confederação, em cima da secretaria se a gente não tem uma voz ativa. Então a nossa luta agora é fortalecer o sindicato e muita gente está pensando que a gente quer dividir, muito pelo contrário, a gente quer somar. Não pode sair ninguém, porque já não tem quase ninguém, entendeu? Agora, tem que fazer um trabalho pessoal, conscientizar para a nossa luta” (José Mauro, Produtor rural).

“O pessoal aqui é muito espaçado, desagregado, seria no caso de ter uma integração maior para poder discutir e brigar, porque às vezes você consegue uma coisa maior em conjunto do que isolado, que

tudo que é isolado mesmo é difícil, né? Uma voz só, lá, pedindo alguma coisa é difícil” (Elter, Produtor rural).

Verifica-se que a *cevada seca*, correspondente ao produto descartado na cervejaria Cintra, é vendido apenas para um pequeno grupo de proprietários; mesmo porque, existe um acordo entre a Prefeitura e a indústria que 20% do material residual deve ser vendido para os produtores rurais, com um valor que corresponde quase à metade do valor de mercado. Este acordo tem prazo de um ano, sendo que, quando acabá-lo, todos os produtores concordam com a dificuldade de manter o mesmo volume de compra realizado atualmente. Os pequenos produtores rurais acham inviável a aquisição deste produto, já que não possuem orçamento suficiente para proporcionar um incremento, em qualquer sentido, na alimentação do gado.

“Eles deram a garantia de um ano nesse preço. Creio que ano que vem eles vão aumentar, é lógico, aumentou tudo. O que o Adriano fez, ele está atendendo ao pessoal que foi naquela reunião e que comprovadamente trabalha com a cevada a muitos anos; então, o pessoal que ele assumiu, ele não está deixando na mão de jeito nenhum. Mas a reclamação é que o pessoal é muito pouco, que parece ser eu e mais nove, um negócio assim” (José Mauro, Produtor rural).

Um outro ponto relatado é a intenção de utilização do *couro de peixe*, que representa o resíduo gerado no entreposto, pela Cooperativa de Costura, na entrevista, o Sr. Devanil Pereira Machado, Presidente da Associação Peixe Sul, informou que a técnica para o aproveitamento do produto já está quase pronta; fato este que foi corroborado pela Coordenadora da Cooperativa de Costura de Pirai, Sra. Neide, que afirmou e mostrou uma blusa feita a partir deste couro.

Na Cooperativa de Artesanato, algumas das peças utilizadas são provenientes de uma indústria de persiana local, correspondendo a um outro exemplo de uma possível formação de elos de cadeia produtiva.

2 - CONCLUSÕES

As conclusões dividem-se em duas partes, uma ligada aos objetivos do PDL, outra à estrutura de análise proposta no referencial teórico, lembrando que o intuito não é o de verificar a melhoria apresentada pelo programa em todas as esferas sócio-econômicas existentes, apenas refere-se às duas linhas de análise citadas.

Quanto aos objetivos traçados para o PDL de Pirai, é verificado que o programa conseguiu fomentar o desenvolvimento de empreendimentos econômicos, mas integrando apenas, superficialmente, à área urbana à rural, já que muitos dos produtores continuam realizando suas transações comerciais com empresas instaladas em outras regiões, assim como a cultura do meio rural está sendo transposta pela apresentada na área urbana, até mesmo pela impossibilidade de manutenção do sistema de ensino rural.

O intuito de criar uma estrutura produtiva favorável ao desenvolvimento econômico local é visto nas ações municipais tanto nas obras de infra-estruturas para as atividades produtivas, criando ferramentas de apoio por meio dos condomínios, entrepostos para a produção rural e centros de apoio ao cooperativismo; quanto no dinamismo dos administradores públicos no esforço de trazer um maior volume de investimento para o Município, sendo este, público no que diz respeito às verbas estaduais e federais barganhadas, e privado, referente aos custos de implantação dos estabelecimentos e às receitas fiscais advindas destas novas instalações produtivas.

A intenção de integrar empreendimentos populares às cadeias produtivas existe, mas ainda é muito escassa a sua efetivação, já que apenas uma Cooperativa de Artesanato e alguns dos produtores rurais possuem este elo já formado, sendo que os demais casos ainda refletem apenas uma intenção, apesar de algumas possuírem uma estrutura mais adiantada para entrar em processo, como é o caso da utilização do couro dos peixes pelas Cooperativas de Costura. E ainda tem as intenções mais distantes da atual realidade, como a formação de um pólo de informática, para que os computadores já saiam montados do Município.

As formas ligadas às garantias de acesso aos serviços financeiros (crédito) e não financeiros (capacitação, assessoria técnica) de apoio a estes setores econômicos populares apresentam vertentes distintas: a primeira, quanto aos serviços financeiros, ainda exigem uma longa jornada a ser traçada, pois os produtores, principalmente os pequenos empresários, não possuem garantias financeiras, já que as exigidas pelas instituições são maiores que as suas possibilidades. A segunda, ligada aos serviços de capacitação e assessoria técnica, já é vista

com maior nitidez dentro das ações públicas realizadas, com a existência de cursos profissionalizantes e uma estrutura de apoio aos produtores rurais, industriais e cooperativas.

O objetivo de criar meios de acesso à Internet que potencialize as relações econômicas entre a economia territorializada destas comunidades e o mercado ainda “está no papel”, representando um projeto difícil de ser concretizado devido aos elevados custos que são inerentes ao setor de informática.

Não foi constatada nenhuma evidência que pudesse estabelecer um projeto de comércio solidário que garanta uma demanda sustentável para os grupos produtivos destas comunidades; até porque as garantias de mercado têm de ser desenvolvidas pelas próprias forças produtivas. Apesar disto, foi instituído com o auxílio da ONG Viva Rio o selo de procedência de Pirai, informando a origem do produto.

O fato de o Município desenvolver um perfil municipal informando as suas características físicas, histórico-culturais e sócio-econômicas gerou uma base de dados necessária para qualquer tipo de monitoramento sobre a eficácia e a qualidade dos serviços públicos prestados; assim como a influência dos benefícios de investimentos privados. Percebe-se, nas fontes pesquisadas e nas informações coletadas, que este monitoramento se tornou contínuo, sendo aprimorado a cada atualização.

Além disso, é notório o efeito positivo que este programa visa estabelecer quanto a sua meta principal, que é a melhoria da situação sócio-econômica da população municipal, já que, de acordo com as estatísticas locais, com as empresas implantadas nos últimos três anos já houve uma formação de empregos para 450 pessoas, gerando ainda, indiretamente, mais 1.100 empregos.

Quanto à estrutura proposta definida com o referencial teórico, auxiliada pelas análises executadas acima com base nos dados coletados nas entrevistas e nas pesquisas realizadas na bibliografia, pode-se constatar uma realidade com uma fraca participação popular, na qual a tomada de decisões quanto às políticas públicas ainda ficam a cargo das Secretarias Municipais, sendo que, apenas as obras emergenciais do município é que são cobradas pela sociedade civil. A cultura patriarcal e assistencialista ainda é um grande empecilho para uma maior participação social; contudo, a mudança já se transpõe de forma a romper com as práticas clientelistas até então vigentes.

A ruptura da dependência é pretendida por parte do Governo Municipal e é esperada uma transformação com base na mudança da cultura e da dinâmica econômica local. A intenção é

que se criem laços solidários e auto-sustentáveis com a produção local, interligando as atividades produtivas para conseguir escoar a produção gerada. Mas as técnicas utilizadas para iniciar este processo de mudança merecem uma especial atenção devido ao fato de que a prefeitura tomou iniciativas para a facilitação desta comercialização, como é o caso da compra, na Cooperativa de Costura, de uniformes para a Rede Pública de Ensino; da intenção de compra, no entreposto, da produção de filé de pescado para a merenda da Rede Pública de Ensino. Estas práticas têm de ser distanciadas daquelas que facilitam a entrada de uma estrutura produtiva ao entorno local, já que estas ainda possuem um viés patriarcal e assistencialista.

Na ligação entre as atividades visando estruturar uma cadeia produtiva, este objetivo ainda está muito distante, pois mescla uma decisão governamental com uma decisão de mercado relacionada às empresas, ou seja, como a estrutura existente depende de um subsídio do Município para estar presente e como os distritos industriais ainda não estão plenamente ocupados, a formação deste elo ainda representa uma intenção distante de estar verdadeiramente estruturada no Município.

Diante destas conclusões geradas, a Tabela 4 –*Dinâmica do desenvolvimento associada aos novos paradigmas do desenvolvimento local*, pode ser complementada da seguinte forma:

Tabela 4 – *Dinâmica do desenvolvimento associada aos novos paradigmas do desenvolvimento local*

DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO			
DIMENSÕES	ESPAÇOS		
	De mercado / produção	Da comunidade	Da cidadania
Econômica	Permanecem as mesmas regras capitalistas de mercado para direcionar os desejos dos empresários: o lucro e o benefício ao investimento gerado.	Com uma melhor dinâmica local gera-se mais renda e um maior nível de emprego, melhorando as formas de aquisição de bens e satisfação material individual e coletiva.	Com maiores níveis de renda local, aumenta o volume de impostos pagos e estes podem ser revertidos em maiores benefícios.

Continuação da Tabela 4 – *Dinâmica do desenvolvimento associada aos novos paradigmas do desenvolvimento local*

DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO			
DIMENSÕES	ESPAÇOS		
	De mercado / produção	Da comunidade	Da cidadania
Sócio-cultural	Aceitação das novas formas de conduta nas contratações de funcionários, realizadas com os dados do Banco de Empregos local.	Maior integração realizada nos centros de apoio comunitário ³⁷ .	Início de uma transformação para uma maior participação nas decisões locais.
Político-institucional	Maior interação entre as empresas e o governo municipal, que atua de forma decisiva para a melhoria da estrutura produtiva local.	Associações com mais força entre as comunidades, principalmente com o auxílio dos conselhos locais.	Associações com mais força, funcionando de elo entre a sociedade civil e o governo municipal.

Nesta tabela podem ser verificadas as estruturas anteriormente descritas no Capítulo III – Referencial Teórico, e que podem ser caracterizadas em duas bases de interação dentro da dinâmica do desenvolvimento, uma relacionada aos espaços apresentados por Boaventura Santos (2001) e outra relacionada às dimensões apresentadas por Tenório (2002).

A partir destas concepções expostas, verifica-se que na *dimensão Econômica*, referente ao espaço do mercado e da produção, as indústrias ainda utilizam os benefícios diretos como um grande atrativo para a sua instalação em um determinado lugar, apesar de ficar constatado nas entrevistas que esta lógica está em processo de mudança, já que os benefícios indiretos, como a estrutura que o Município oferece aos funcionários, em termos de Educação, Saúde, Lazer, estão ganhando grande destaque na tomada de decisões.

³⁷ Como é o caso das aulas de artes para as crianças carentes; apesar das iniciativas dos centros de apoio partirem do governo municipal.

No espaço da Comunidade, com a atração de novas indústrias e a conseqüente melhoria da dinâmica local, o nível de emprego foi ampliado, assim como ocorre com o nível de renda. Estes fatores proporcionam uma melhor interação no comércio local, melhorando as formas de aquisição de bens e satisfação material individual e coletiva.

No espaço da Cidadania, com maiores níveis de renda local, aumenta o volume de impostos pagos e estes podem ser revertidos em maiores benefícios. Essa maior satisfação do bem-estar coletivo é gerada a partir do incremento que é feito nos investimentos nas áreas de Saúde, Educação, Habitação, assim como as demais áreas de interesse da comunidade local. Lembrando que estes benefícios transpassam a barreira municipal, para serem configurados em espaços regionais.

A conduta de orientação apresentada pela *dimensão Sócio-cultural*, conforme relatada pelos próprios representantes do Município, é a de desenvolvimento sem a perda das características de uma cidade pequena, respeitando assim as suas heranças histórico-culturais. Neste sentido, o espaço do Mercado e da Produção apresenta uma nova visão empresarial, de aceitação da mão-de-obra local como um elemento de geração do processo produtivo, apesar desta condição não abranger a todas as etapas e áreas de produção. Contudo, apresenta uma introdução para que uma possível incorporação futura destes funcionários nas demais áreas.

No espaço da Comunidade, existe uma maior integração realizada nos centros de apoio comunitário, nas associações e nas cooperativas, criando condições de apoio aos membros da sociedade, que passam a contar com cursos gratuitos. No espaço da Cidadania, existe um início de uma transformação para uma maior participação nas decisões locais, com a mudança da mentalidade, estrutura cultural, dos membros da sociedade, que passam a analisar mais ativamente as transformações necessárias na localidade. Para exemplificar estas transformações, posso relatar uma experiência ocorrida na primeira visita realizada ao Município de Piraí, quando estive presente a um evento realizado numa Escola Municipal para uma reunião do Conselho da Criança e do Adolescente, no qual estavam reunidos vários dos representantes locais diretamente relacionados com o mesmo³⁸, além de representantes da sociedade civil e vários membros da comunidade, dentre eles, os pais e as mães de alunos da rede municipal de educação. Nesta reunião, foram abordados vários tópicos de interesse social, sendo verificada uma participação social, mesmo que ainda em formação, mostrando que o caminho para que este processo se institucionalize está aberto.

³⁸ O evento era para discutir o grau de utilização de drogas e álcool nas escolas e no município.

Na *dimensão político-institucional*, no que diz respeito ao espaço do Mercado e da Produção, ocorre que grande parte dos representantes das indústrias instaladas no Município confia nas atitudes do Prefeito e do seu secretariado, devido a modificação que o mesmo colocou em prática na Prefeitura. Estas ações se referem à facilitação na resolução dos problemas quanto à instalação das empresas e na disponibilidade de mão-de-obra adequada ao processo produtivo recém chegado; já que é necessário que haja uma capacitação dos trabalhadores locais de acordo com a necessidade das novas empresas. Estas melhorias nas relações da Prefeitura com outras formas institucionais também são observadas quando das existentes com as demais Prefeituras da região, mantendo um bom relacionamento horizontal com estas Prefeituras, ocorrendo por meio deste uma troca de experiências e perspectivas de mudança em suas localidades.

A transformação político-institucional vista no espaço da Comunidade se refere às associações comunitárias, que passam a ter uma maior força de integração, já que no Município já existem 21 associações ativas, sendo a sua maioria criada nos últimos dois anos, que não só reivindicam suas intenções às esferas de governo, mas também debatem entre si por uma maior eficácia dos benefícios solicitados. E no espaço da Cidadania estas reivindicações já chegam com uma força maior para que sejam adotadas as políticas públicas necessárias para comportar os anseios da sociedade.

Com isso, a articulação institucional, de uma forma geral, deve privilegiar acordos junto à prefeitura com todas as demais instituições, mas para gerar uma maior dinâmica de participação social, deve, principalmente, enfatizar as de caráter público e organizações da sociedade civil, as já construídas e em funcionamento.

A Federação de Associação de Moradores de Pirai foi criada recentemente e tenta aumentar a participação social no Município, fazendo com que os moradores das comunidades se interessem em participar ativamente dos Conselhos Municipais, propondo mudanças e fiscalizando os serviços.

Para exemplificar a experiência da participação social pode-se considerar a gestão participativa que ocorre por meio do *Conselho Gestor da Escola*. Esta forma de gestão, apesar de depender muito do diretor da escola, desenvolve diversas atividades da comunidade integradas à escola; sendo o Conselho Municipal de Educação incumbido de controlar os

recursos provenientes do FUNDEF, da Merenda Escolar e da Bolsa-Escola. Esta experiência recebeu o prêmio de *Gestão Participativa* em 2002³⁹.

É necessário lembrar que uma ruptura dos padrões culturais para que haja uma maior participação social é lenta e penosa, já que a incorporação desta nova concepção altera as formas de relações de poder, sendo que, além da alteração nas ações e concepções das lideranças, também é necessária que a comunidade seja organizada e solidária, querendo e aceitando estas mudanças.

3 – LIMITAÇÕES

Como já foi dito anteriormente, não tive aqui a intenção de explorar totalmente o PDL de Pirai, apenas de trazer alguns dos questionamentos e informações para a elaboração deste trabalho, dados os objetivos inicialmente traçados.

Uma grande dificuldade que se apresenta na análise de dados, principalmente no que se refere a uma política pública, é conseguir distinguir quais são as reais transformações ocorridas num determinado período e relacioná-las aos fatores que realmente contribuíram e as impulsionaram para que alcançassem um estágio melhor. Por exemplo, como conseguir definir que a diminuição da mortalidade infantil é oriunda de uma redução da desnutrição devido ao incentivo gerado pelo programa *Bolsa-Escola*, ou se é porque há uma melhoria no sistema público de saúde. Vários podem ser os fatores que caracterizam estas transformações, contudo, apesar de cada atitude poder gerar um benefício direto ou indireto à população, algumas transformações possuem um foco específico motivado por alguma carência, e é este foco e esta carência que foi enfatizada neste estudo.

A pesquisa qualitativa é associada aos discursos e percepções coletados na pesquisa de campo, no qual certamente, como pode ser visto na estruturação do Município, foi complementado por uma análise dos dados referentes à situação do Município antes e depois da implementação do programa.

³⁹ Esta premiação foi realizada por um consórcio entre a UNDINE, CONCEPE, Fundação Roberto Marinho, Fundação Ford e UNICEF.

4 – RECOMENDAÇÕES

Este trabalho se encerra procurando encorajar novas pesquisas em Programas de Desenvolvimento de outros Municípios, principalmente dentro da linha de discussão apresentada por Boaventura (2001) que pareceu ser bem aproveitada nas aplicações práticas do PDL de Pirai. Fica também a certeza de que novas pesquisas relacionadas ao próprio programa estudado do Município de Pirai podem gerar novas formas de análise, com enfoques diferentes do apresentado neste trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Mauro Lourenço de. *Competitividade, relações produtivas locais e redes de fornecedores*. Orientador: José Eduardo Cassiolato. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, 1999. 197p. Dissertação. (Mestrado em Economia)
- ARRETCHE, Marta, RODRIGUEZ, Vicente. *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: IPEA, 1999.
- CABRAL, Augusto. *A análise do discurso como estratégia de pesquisa no campo da administração: um olhar inicial*. Foz do Iguaçu – PR: 23º ENANPAD, 19 a 22 de setembro de 1999.
- CAVALLIERI, Paulo F. Papel do município no desenvolvimento nacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 10(4): 89-122, Out./ Dez. 1976.
- CERNEA, Michael M. A participação local pode ajudar o desenvolvimento? *Revista Finanças e Desenvolvimento*, Washington, D.C., 4(4): 41-4, dez. 1984.
- CRESWELL, John W. *Qualitative inquiry and research design: choose among five traditions*. Califórnia: SAGE Publications, Inc., 1998.
- DIMOCK, Marshall E. *Business and government: issues of public policy*. Nova Iorque: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1961 (4ª edição).
- DOWBOR, Ladislau, CACCIABAVA, Sílvio. Políticas Municipais de Emprego. *Revista Pólis*. São Paulo: nº 25, mai/1996.
- GODOY, Arilda S. Introdução a pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, vol. 35, número 2, p.57-63, mar./ abr. 1995a.

- _____. Introdução a pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, vol. 35, número 3, p.20-29, mai./ jun. 1995b.
- GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais*. Rio de Janeiro: Record, 2001(5ª edição).
- KING, Elizabeth M. Desafios do desenvolvimento humano. *Revista Finanças e Desenvolvimento*. Washington: v. 11, nº 3, p. 9, set./1991.
- LEITE, Pedro Sisnando. *Desenvolvimento econômico e combate à pobreza*. Fortaleza: UFCE/CAEN, 1988. Série textos didáticos, nº 3.
- LIBARDONI, Marlene, SUÁREZ, Mireya. *O impensado no programa de desenvolvimento local de Pirai*. Apresentado no Fórum de discussão: governos locais e desigualdades de gênero. São Paulo: FGV/EAESP, 10 e 11 de junho de 2002.
- LLORENS, Francisco Albuquerque. *Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.
- LOPES, Carlos Thomaz G. *Planejamento Estado e Crescimento*. São Paulo: Livraria Pioneira, 1990.
- MARSHALL, Alfred. *Princípios da economia: tratado introdutório*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. Volume I.
- PORTER, Michael E. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1993.
- Prefeitura Municipal de Pirai. *Formulário de informações complementares sobre o Projeto de Desenvolvimento Local de Pirai*. Pirai: Prefeitura Municipal de Pirai, 2001.

RIBE, Helena, CARVALHO, Soniya. O ajuste e os pobres: experiência dos empréstimos do Banco para reformas estruturais. *Revista Finanças e Desenvolvimento*. Washington: v. 10, nº 3, p. 15-17, set./1990.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Lessandra da. *Programa de desenvolvimento local de Pirai*. Relatório feito ao Programa de Gestão Pública e Cidadania da EAESP/FGV, sem data.

TENÓRIO, Fernando. *Gestão social e governo local, o caso Pirai*. Apresentado no Fórum de discussão: desenvolvimento socioeconômico local – relações solidárias na pequena produção. Recife: FGV/EAESP, 15 e 16 de agosto de 2002.

_____. *Gestão social: metodologia e casos*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2000.

WEAVER, R. Kent, ROCKMAN, Bert A. *Assessing the Effects of Institutions*, em R. Weaver & B. Rockman [Editores], *Do Institutions Matter?* Washington, D.C.: Brookings Institution, 1993, 1-41.

ZAPATA, Tânia (et al.). *Gestão participativa para o desenvolvimento local*. Recife: BNDES, 2000.

_____. *O que é desenvolvimento local? – Metodologia GESPAR*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

BIBLIOGRAFIA

- BANCO MUNDIAL (World Bank). O desafio do desenvolvimento. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Washington, D.C.: Oxford University Press, 1991.
- BANCO MUNDIAL (World Bank). O Estado num mundo em transformação. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Washington, D.C.: Oxford University Press, 1997.
- BOYCE, David E., NIJKAMP, Peter, SHEFER, Daniel. *Regional Science: Retrospect and Prospect*. Heidelberg: Springer-Verlag Berlin, 1991.
- DOBB, Maurice. *Crescimento econômico e planejamento*. São Paulo: Livraria Pioneira, 1973.
- FARAH, Marta F., BARBOZA, Hélio B. *20 Experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001.
- FIGUEIREDO, José B., SCHIRAY, Michel, LUSTOSA, Tânia Q. *Relações da pobreza com trabalho e família: estudo de identificação para a região metropolitana do Rio de Janeiro em 1987*. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1990.
- FURTADO, Celso. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. (5ª edição)
- GIAMBIAGI, Fábio, ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2000. (2ª edição)
- IPEA. *Sistemas de informação para políticas de emprego*. Brasília: IPEA, 1975. Trabalhos apresentados no seminário promovido pelo IPEA/IPLAN/IBGE-PREALC em Brasília, set/74.
- KALECKI, Michal. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: Hucitec, 1977.

- KALECKI, Michal. *Teoria da dinâmica econômica: ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista*. São Paulo: Abril S.A. Cultural e Industrial, 1983.
- KONDER, Leandro. *O que é dialética*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.
- KRUGMAN, Paul R., OBSTFELD, Maurice. *Economia internacional: teoria e política*. São Paulo: Makron Books, 1999.
- MARGLIN, S.; BHADURI, A. *Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies*. Cambridge, Journal of Economics, vol.14, nº04, 1990.
- MEDEIROS, Alzira, SILVA, Neide. *As MEPUs e o desenvolvimento local: III Taller permanente - Brasil*. Recife: Provisual Gráfica Editora, 2001.
- GARCIA, Fernando, RODRIGUES, Marco, MUNIZ, Reynaldo. Poder e controle na grande empresa industrial. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, volume 24, número 4, p.175-85, out./ dez. 1984.
- GODOY, Arilda S. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, vol. 35, nº 4, p.65-71, jul./ ago. 1995.
- GUMARÃES, Paulo C. Vaz. O Banco Mundial e o desenvolvimento municipal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 29, número 4, p.74-92, out./ dez. 1995.
- MARTINS, Gilberto, LINTZ, Alexandre. *Guia: Elaboração de monografias e trabalho de conclusão de curso*. São Paulo: Atlas, 2000.
- PORTER, Michael. *Competitive Strategy*. New York: The Free Press, 1980.
- Prefeitura Municipal de Pirai. *Perfil econômico municipal: Pirai, crescendo com mais energia*. Pirai: Secretaria Municipal de Planejamento, 1998.

REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 2001. (2ª edição)

ROWTHORN, Robert. *The political economy of full employment in modern Britain*. Cambridge: University of Oxford, 1999.

TENÓRIO, Fernando G. O mito da participação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, volume 24, número 3, p.162-4, mai./ jul. 1990.

_____. O mythos da razão administrativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, volume 27, número 3, p.5-14, jul./ set. 1993.

_____. *Flexibilização organizacional: mito ou realidade?* Rio de janeiro: FGV, 2000.

TRISTÃO, Hécio Martins. *Cluster e a cadeia produtiva de calçados de Franca*. Franca: FACEF, 2000.

WALTON, Michael. Combate à pobreza: experiência e perspectivas. *Revista Finanças e Desenvolvimento*. Washington: v. 10, nº 3, p. 2-5, set./1990.

FONTES CONSULTADAS

Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro, 1996-1999. Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, CIDE.

ATIVIDATA LTDA. Pesquisa realizada por meio do endereço eletrônico: <http://www.pirai.rj.gov.br/contaspublicas>, em 19/06/2002.

Base de Informações Digitais. Malha Municipal Digital. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 1997.

Censos Demográficos de 1991 e 2000. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro.

Contagem da População, 1996. Resultados relativos a população residente e taxa de crescimento de domicílios. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, 1997.

Indicadores de desemprego. Divisão de estatísticas. Departamento de casos econômicos e sociais. Organização das Nações Unidas – ONU. Pesquisa realizada por meio do endereço eletrônico: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/social/unempl.htm#unemp> em 03/01/2003.

Decreto nº 1.694, de 24 de agosto de 1998. Prefeitura Municipal de Pirai. Gabinete do prefeito.

Lei nº 412, de 22 de agosto de 1995. Prefeitura Municipal de Pirai. Gabinete do prefeito.

Lei nº 483, de 04 de dezembro de 1997. Prefeitura Municipal de Pirai. Gabinete do prefeito.

Lei nº 488, de 24 de março de 1998. Prefeitura Municipal de Pirai. Gabinete do prefeito.

Lei nº 499, de 22 de junho de 1998. Prefeitura Municipal de Pirai. Gabinete do prefeito.

Programa “Fome zero”. Presidência da República Federativa do Brasil. Pesquisa realizada por meio do endereço eletrônico: <http://www.fomezero.gov.br> em 03/01/2003.

Registros Administrativos. RAIS Bases Estatísticas. Períodos: 1995-2000. Perfil da Mão-de-obra por setor de atividade. Coordenação Geral de Estatísticas do Trabalho e Identificação Profissional – CGETIP. Rio de Janeiro.

Registros Administrativos. Secretaria Municipal de Educação de Pirai. Períodos: 1997-2000. Alunos matriculados no ensino fundamental. Prefeitura Municipal de Pirai, 2000.

ANEXOS

ANEXO 1

