

**INVESTIR EM ÁREAS SOCIAIS É SINÔNIMO
DE DESENVOLVIMENTO LOCAL? UM
ESTUDO EM UM MUNICÍPIO DE PEQUENO
PORTE NO BRASILⁱ**

***INVESTING IN SOCIAL AREAS IS SYNONYMOUS
LOCAL DEVELOPMENT? A STUDY IN A SMALL
COUNTY IN BRAZIL***

ALINE RODRIGUES FERNANDES

Mestranda em Administração de Empresas
Fundação Getúlio Vargas - SP
lliny.rodrigues@hotmail.com

FERNANDA DA VITORIA LEBARCKY

Mestranda em Administração
Universidade Federal de Minas Gerais
fernandavl@hotmail.com

JOSÉ ALEXANDRE FONSECA

Prefeitura Municipal de Rio Doce
josealexandrelele@hotmail.com

ISSN 2175-5787

Resumo

O objetivo desta pesquisa descritiva foi analisar os fatores de desenvolvimento de áreas sociais de um município de pequeno porte. Pressupõe-se que investir em áreas sociais é sinônimo de desenvolvimento local, o qual não está ausente de engajamento da população nas decisões do município. Como principal resultado, foi observado que o investimento em áreas sociais pode culminar em desenvolvimento local, desde que o plano de governo em interação com a comunidade engajada, seja encarado como uma forma primária de se estabelecer bases concretas para a implementação de outras políticas públicas, também importantes para o desenvolvimento efetivo de uma localidade.

Palavras-Chave: Políticas Públicas, Desenvolvimento, Administração Municipal, Governança Sócio-Política, Poder Local.

Abstract

The purpose of this descriptive study was to analyze the factors of development of social areas of a small county. It is assumed that investing in social areas is synonymous local development, which is not absent of engaging people in decisions of the county studied. As a main result, it was observed that investment in social areas may result in local development, since that the government plan to interact with the community engaged, is to be seen as a primary way to establish concrete foundations for the implementation of other policies, also important for the effective development of a locality.

Key-Words: Public Policy, Development, Municipal Administration, Governance Social-Policy, Local Power.

Agradecimentos a Fundação Arthur Bernardes (FUNARBE) pelo apoio concedido para a realização desta pesquisa, bem como ao professor Magnus Luiz Emmendoerfer pelos seus construtivos apontamentos na revisão deste trabalho.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo possui como objetivo analisar os fatores de desenvolvimento de áreas sociais de um município de pequeno porte. Segundo a Secretaria Nacional de Programas Urbanos - Ministério das Cidades, o Brasil possui 73% de seus municípios com menos de 20.000 habitantes e 80% dos municípios com menos de 50.000 habitantes. O quadro brasileiro municipal apresenta-se com um grande número de municípios gerenciando volumes menores de recursos e distantes da sustentabilidade.

A maioria das teorias voltadas para o meio urbano em geral não se aplica, ou se aplica parcial e/ou precariamente, a esses municípios, que estariam sob uma lógica patrimonialista e clientelista - dependência das esferas superiores de governo e conseqüente submissão política (PINHO, 2009). Nesse contexto, a população encontra-se prejudicada com um desenvolvimento condicionado a rubricas e interesses pessoais do governo local, o que mantém uma parcela sem condições sociais dignas de sobrevivência e cidadania.

Algumas experiências, no entanto, obtém êxito quando reúnem uma série de fatores que ajustam as políticas sociais ao interesse da comunidade. Segundo Fleury (2004), existe certa descentralização nos sistemas – instituições e culturas institucionais distintas – e variam a capacidade técnica, os recursos humanos, as fontes de financiamento e as modalidades de alocação de recursos. Conforme a autora, entre outros, estes são os elementos que definem a configuração e o conteúdo das políticas sociais.

As políticas sociais são concebidas neste trabalho como o conjunto de medidas interdependentes governamentais “destinadas ao atendimento das necessidades básicas principalmente da população mais pobre” (OIT, 2009). São exemplos de políticas sociais as políticas de saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda e previdência.

Dentre o conjunto de políticas sociais existentes, será descrita e analisada a experiência da implantação das políticas sociais de educação, saúde e assistência social e desenvolvimento gerado no Município de Rio Doce, localizado no Estado de Minas Gerais.

De acordo com Souto (1995), indicadores relativos à educação e à saúde são fundamentais para a análise do desempenho das ações de um governo municipal, considerando que o desempenho das administrações locais deve ter em vista as atividades

com responsabilidades claramente definidas. É o caso, por exemplo, do ensino fundamental, da pré-escola, das ações básicas de saúde.

Acrescentou-se nesta análise a área de assistência social, por sua relevância para o desenvolvimento humano, ao reunir esforços das três esferas do sistema de governo brasileiro a fim de combater a fome, a miséria e a exclusão social. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (BRASIL, 2004), a Política Pública de Assistência Social deve ser realizada de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades sócio territoriais, visando seu enfrentamento, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais.

Ressalta-se que, apesar da separação entre as três áreas sociais – educação, saúde e assistência social – que possuem políticas exercidas por distintos órgãos a nível municipal, estadual e federal, a realidade social é entendida como interdependente e o resultado de desenvolvimento local é consequência de uma sinergia de políticas em diversas áreas.

A fim de identificar elementos qualitativos e quantitativos que pudessem contribuir para o desenvolvimento local e subsidiar este estudo descritivo, a coleta de dados *in loco* contou com levantamento de documentos internos aos órgãos municipais, informativos e jornais locais, referentes ao período de janeiro de 2001 a dezembro de 2008 – período de análise desse estudo, e com 21 entrevistas realizadas com cidadãos do município. As entrevistas obtiveram a participação de funcionários públicos municipais que acompanharam e/ou foram responsáveis pela implantação das políticas na cidade (ex-prefeito, vice prefeito, assessor de comunicação da prefeitura, secretários municipais de educação, saúde e assistência social, coordenadores de projetos) e membros da comunidade na zona urbana e rural (alguns membros diretamente envolvidos com projetos e alguns membros entrevistados em suas residências selecionados aleatoriamente). A análise dos dados utilizou a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 1977), com um enfoque predominantemente qualitativo.

O objeto alvo do estudo de caso - Município de Rio Doce – foi fundado em 1864, sob o nome de Perobas, e denominado Rio Doce após um decreto estadual, em 1890. Foi emancipado quase um século depois de sua fundação, em 1962, deixando a condição de distrito do Município de Ponte Nova. Possui uma área de 112 km² e aproximadamente 2.520 habitantes (IBGE, 2007). A escolha do município considerou a acessibilidade verificada a partir da disponibilidade de órgãos públicos em fornecerem dados e dos entrevistados em colaborar com o estudo.

A produção deste trabalho considerou o conceito de desenvolvimento de Colman e Nixon (1981, p.20) o “desenvolvimento pode ser considerado como um processo de aperfeiçoamento em relação a um conjunto de valores ou então como uma atitude comparativa com respeito a tais valores”. O aperfeiçoamento retratado refere-se à promoção da autonomia, qualidade de vida e equidade, gerados a partir das políticas sociais e que contribuem com o bem-estar social. Complementarmente, trata-se a experiência estudada sob um enfoque de desenvolvimento enquanto “um processo de mudanças que permita superar problemas e construir uma sociedade mais justa” (SILVA, 2003, apud SOUZA, 2006, p. 3).

2. ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Administração Pública brasileira acompanha um processo histórico conjuntural que se desenvolve de maneira geral na América Latina, caracterizado por: emergência de instrumentos e sistemas democráticos em detrimento de regimes militares, inserção das economias no mercado internacional globalizado e conseqüente implantação de políticas de caráter liberal-conservadoras para regulação do setor econômico e, por último, a revalorização da esfera local, já que representa um nível capaz de entender melhor as necessidades e particularidades locais (SANTOS JUNIOR, 2000; EMMENDOERFER, 2008).

Especificamente a revalorização da esfera local no Brasil encontrou apoio na Constituição Federal (CF) de 1988, ao definir os municípios como entes federados e com autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local. Paralelamente, a CF possibilitou uma agenda reformista com uma gestão pública mais democrática, uma nova concepção de planejamento urbano e uma crescente transferência de competências para a gestão municipal.

Nenhuma Constituição anterior à de 1988 cedeu aos municípios o volume de recursos públicos conferidos a partir da mesma. Tais recursos são oriundos de transferências federais e estaduais, assim como de receitas próprias. Em 2001, os governos locais administraram aproximadamente 12,5% dos recursos públicos nacionais, incluindo recursos próprios e as principais transferências constitucionais. Além das transferências constitucionais, os municípios recebem recursos federais para a implementação de políticas sociais universais. Quando as receitas vinculadas a determinados programas são adicionadas, a parcela dos recursos nacionais à disposição dos municípios eleva-se para 15,5% (SOUZA, 2004).

Tal consideração torna-se relevante no contexto da gestão municipal, já que as condições municipais para promoção do desenvolvimento são ampliadas. Com o aumento do

poder municipal e da conseqüente responsabilidade sobre as condições socioeconômicas da população local, eleva-se a importância e os esforços governamentais para o bom desempenho da gestão municipal.

A municipalização de alguns serviços sociais universais também possui significado para o envolvimento das comunidades locais no planejamento e controle de políticas sociais. Conforme Souza (2004), a Constituição de 1988 (CF/88) também foi pródiga na criação de instrumentos de participação de comunidades em alguns fóruns decisórios e no controle de certas políticas públicas locais. A participação popular ocupa um papel central na descentralização efetiva de poder, na fiscalização estatal, na garantia de que os interesses da coletividade norteiam o processo decisório e no *feedback* do desempenho da gestão municipal. Na seção seguinte são apresentados alguns desses instrumentos que contribuem com a democratização no cenário local.

A efetividade da descentralização administrativa e do desenvolvimento apoiado nas perspectivas locais é dependente da mudança em certos parâmetros políticos, sociais e culturais (EMMENDOERFER, 2008). Neste sentido, pressupõe-se que a descentralização no Brasil ainda caracteriza-se predominantemente pelo aumento progressivo de transferências de recursos federais para os municípios e está distante dos ideais de descentralização preconizados por nossa constituição, resguardadas algumas exceções brasileiras, em que alguns municípios já avançaram consideravelmente em direção à democratização.

3. PODER LOCAL: A GOVERNANÇA SOCIOPOLÍTICA NO NÍVEL MUNICIPAL

Inicialmente torna-se necessário distinguir alguns conceitos. A municipalização de políticas é um fenômeno assegurado pela CF/88, que se constitui de “descentralização de poderes e de formulação de políticas próprias, voltadas para o social (de acordo com suas especificidades locais), e também pelas políticas setoriais formuladas e financiadas, pelo governo federal e/ou estadual e pelo próprio município” (SILVA e SARMENTO, 2006, p.4). Para os autores, num processo de municipalização plena, o município deve garantir que as políticas setoriais enquadrem-se no perfil da esfera local.

O termo municipalização vem sendo utilizado inadequadamente para caracterizar processos de prefeiturização, que significa colocar políticas sob o poder do prefeito. A municipalização implica em que as forças sociais presentes no município participem do processo (ARAÚJO, 2001).

Outra distinção importante refere-se aos termos de governo local e poder local. O governo local possui uma instituição estabelecida, com poder administrativo e deveres atribuídos ao Estado. O poder local é o espaço de disputa, que envolve o poder de influenciar decisões e de orientar quem será mais beneficiado. Segundo Santin (2007), a definição de poder local não se restringe as dimensões territoriais, já que pode abranger uma região, um município ou um bairro. “Seu caráter é mais sociológico, em contraponto à noção de governo local, que tem um enfoque mais próximo do Direito Administrativo ou Constitucional” (SANTIN, 2007, p. 330).

Assim, a CF/88 favoreceu a inserção de segmentos sociais no cenário de disputa do poder local e a efetiva municipalização. As associações da Sociedade Civil foram fundamentais neste processo de participação social nas políticas. A organização e articulação de indivíduos envolvidos com causas sociais ou reunidos em torno de interesses comuns significa maior poder para exercer pressão sob órgãos governamentais ou privados. Além disso, o diálogo travado no interior dessas instituições dissemina valores e ideais entre seus membros e, posteriormente, para indivíduos que ainda não possuem vínculo com tais organizações. Quando tais valores e ideais são correspondentes com os anseios de grande parte da comunidade, é criado um ambiente propício para a conscientização política num sentido de intervenção nas decisões estatais e consequente diminuição da pobreza social.

A pobreza social, nesse sentido, é entendida como a dificuldade histórica de superação da condição de objeto manipulado, por parte da população com menor poder aquisitivo, para atingir o estágio de sujeito consciente e organizado em torno dos seus interesses. A pobreza social manifesta-se na dimensão da qualidade, apesar de estar sempre acompanhada por carências materiais. O conceito, então, não se reduz a posse de ativos, indicando o déficit da cidadania. (DEMO, 1994).

A importância dessas organizações no contexto brasileiro pode ser evidenciada pelo fornecimento de subsídios para a criação de instituições deliberativas atuantes na formulação e acompanhamento de políticas públicas como os conselhos municipais, assembleias de bairro e orçamentos participativos (AVRITZER; WAMPLER, 2004). De acordo com Santos (2006), as ações das Organizações da Sociedade Civil são instrumentos que estimulam a construção de novas formas de organização e de relações no contexto local, baseadas em perspectivas mais democráticas.

Essas ações se apresentam, ainda, como meio para desafiar o legado de relações sociais hierárquicas que perpassaram o processo de construção da nação e modernização do Brasil. Estas novas formas de associativismo voluntário e práticas públicas renovaram o repertório de práticas políticas, fomentando, assim, novas formas de engajamento cívico e com isto, o aprofundamento e expansão do campo das práticas democráticas e do capital social (SANTOS, 2006, p.7).

A mobilização social é importante em qualquer sociedade, seja pelo apoio mútuo diante de circunstâncias precárias econômicas de uma comunidade, ou seja pela contestação política. A proliferação de movimentos sociais no Brasil aconteceu especialmente após a década de 80, com a emergência de novos valores de democratização no Estado. Para Gohn (1995), os movimentos sociais são:

[...] ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de: conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo (GOHN, 1995, p. 44).

Em Rio Doce, o movimento social foi de grande relevância para o desenvolvimento local, em termos econômicos e de formação cidadã para a comunidade. Um grupo de membros da sociedade civil, insatisfeitos com os interesses atendidos pela gestão pública municipal, articularam-se e iniciaram um processo de conscientização de outros membros da população. Paralelamente, estes atores sociais utilizaram-se de instrumentos legais judiciais para tentar coibir certas práticas da gestão pública municipal. Em meio a um território de conflitos, denúncias, insatisfação geral e disseminação dos direitos dos cidadãos, o movimento resistiu e conseguiu o apoio da grande massa da população. O despertar político foi fundamental para a deposição de um grupo político do poder e para a proximidade da comunidade às políticas criadas pela nova gestão, com significativa queda da pobreza social. Neste processo, identificou-se que a conquista de reivindicações de demandas populares foi exponencialmente crescente.

Segundo alguns dos entrevistados moradores do município, além dos benefícios gerados pelo acesso aos serviços públicos propiciados e a maior integração entre os membros

da zona rural e urbana, a liberdade de expressão e reivindicação transformou valores como o medo em dever de participação e fiscalização. “...antes, *chegava um carro aqui e todo mundo se escondia, ninguém nem sabia de nada o que tava acontecendo na cidade, hoje tem reunião aqui na comunidade para discutir as coisas e todo mundo vai, o pessoal chega meia hora antes e reclama quando tem atraso*”.

Outro movimento social importante que se inseriu no poder local, foi a criação de associações comunitárias. O diálogo entre membros próximos da comunidade deu início a um processo de articulação social local. No entanto, esse movimento não era reconhecido e não possuía direitos para se expressar perante a gestão pública municipal, quanto às suas reivindicações. Após as eleições do ano 2000, quando o grupo que exercia pressão sob a gestão pública anterior conseguiu se eleger, a articulação social local encontrou um ambiente propício para se fortalecer junto às instâncias democráticas políticas estatais e constituiu-se numa associação comunitária. Hoje, este instrumento é essencial para a intermediação entre os anseios comunitários e o poder público municipal, assim como para a participação popular. Ademais, a organização social predisposta viabilizou, juntamente com outros fatores que serão abordados no decorrer do artigo, a constituição de uma organização produtiva local, com princípios de economia solidária, a fim de combater a miséria e a exclusão social.

Concomitantemente, instrumentos de participação foram inseridos no município, até então isento de qualquer mecanismo democrático. Os instrumentos de participação materializam-se nos espaços locais de várias formas. Souza (2004) apresenta três tipos de fóruns participativos: o primeiro ocorre nos Conselhos Municipais Setoriais, o segundo nas experiências de Orçamento Participativo (OP) e o terceiro nos programas *demand-driven*.

Os Conselhos Municipais Setoriais são instituições, formadas por representantes membros do governo e da sociedade civil, que atuam na gestão de um programa setorial específico. A gestão de programas engloba todos os processos administrativos, conforme detalha Gomes (2006), formulação, planejamento, acompanhamento, avaliação e retroalimentação da política pública. Pelo respaldo da CF e condicionamento para o repasse de recursos federais previsto na legislação, os municípios encontraram-se obrigados a instituir os Conselhos Municipais e aliá-los a sua estrutura. Além de ser condição para permanência em alguns programas, o funcionamento de Órgãos Municipais também pode estar pré-condicionado à existência de Conselhos. As entidades e organizações de Assistência Social, conforme Art.9 da Lei nº 8.742, possuem seu funcionamento dependente da prévia inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social.

Apesar da regulamentação, segundo o IBGE (2006), 28% das Entidades de Assistência Social (EAS) ainda não possuíam inscrição e, então, estavam em situação inadequada ao estabelecido pela LOAS. Além da irregular existência, os Conselhos enfrentam críticas sobre a legitimação dessas instituições como espaços de efetiva democracia e representação de interesses populares. No entanto, é inegável a contribuição destes instrumentos para a progressão da participação social e o potencial incutido nestas instituições.

O Orçamento Participativo é a expressão que designa espaços em que cidadãos possuem a oportunidade de decidir sobre a alocação dos recursos orçamentários. No Brasil, foi pela primeira vez implantado em Porto Alegre (RS) e é a experiência de participação local mais discutida no Brasil, chegando, inclusive a inspirar diversas formas de participação a nível internacional (AVRITZER, 2006).

É uma experiência que ainda está se consolidando nos espaços locais se propagando com as articulações criadas. Em 2007, foi constituída a Rede Brasileira de Orçamento Participativo, com a missão de “reunir, articular, fortalecer e consolidar as experiências de Orçamento Participativo das cidades brasileiras e de seus sujeitos sociais, comprometidos com os processos de Democracia Participativa” (REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2007).

Os programas *demand-driven* são programas financiados por organismos multilaterais ou internacionais em comunidades rurais carentes. Neste programa, representantes das comunidades decidem sobre a realização de obras e são responsáveis pela fiscalização (SOUZA, 2004).

É importante acrescentar ainda, complementarmente aos tipos de fóruns participativos apresentados por Souza (2004), as Conferências Municipais. Nestes espaços, a população se reúne para discutir acerca da condição de determinada temática social a fim de orientar a formulação de políticas públicas a nível local e avaliar as políticas correntes. Além de promover o debate local, é comum que as principais deliberações de cada Conferência sejam reunidas e discutidas em Conferências Estaduais e Regionais, e posteriormente, Nacionais. A motivação de Conferências em maior escopo pode induzir a mobilização local para criação de espaço de discussão.

No município de Rio Doce, a introdução de instrumentos participativos juntamente com o incentivo à participação social favoreceu a mudança de postura popular. Os Conselhos Municipais existentes até 2001 estavam inativos, funcionando apenas legalmente, sem qualquer existência prática. A partir de 2001 foram estruturados 11 Conselhos, que

envolveram em suas estruturas lideranças locais. Foi a primeira forma de prestação de contas à Sociedade Civil realizada no município. A introdução do Orçamento Participativo conquistou a participação popular aos poucos e hoje representa um espaço democrático efetivo, onde técnicos, membros do governo e da sociedade civil discutem as prioridades municipais. O terceiro instrumento de participação inserido foi a promoção de Conferências Municipais, espaços onde um grande número de pessoas reúnem-se para discutir aspectos setoriais sociais, como a Conferência de Saúde. O sucesso de implementação destas ferramentas de democratização pode ser evidenciado pelo grande número de participantes das Conferências. 1ª Conferência de Assistência Social, realizada em 2005, compareceram 103 pessoas, 4,08% da população; à 2ª Conferência de Saúde, em 2003, estiveram presentes 189 pessoas, 7,5% dos habitantes, números expressivos (dados das Secretarias de Assistência Social e da Saúde/RD). À eleição do Conselho Tutelar em 2009, de comparecimento não obrigatório, votaram 40,19% dos eleitores – apenas como comparação, em Ponte Nova, cidade pólo da região, o comparecimento foi de 6,06% dos eleitores, segundo o Conselho da Criança e do Adolescente daquela cidade.

Por meio destas instituições e acontecimentos históricos, o poder local foi distribuído para além dos limites internos da prefeitura e as políticas foram efetivamente municipalizadas.

4. POLÍTICAS SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE RIO DOCE - MG

A Política Social é descrita como o processo social, por meio do qual o necessitado gesta consciência política de sua necessidade, e, em consequência, emerge como sujeito de seu próprio destino, aparecendo como condição essencial de enfrentamento da desigualdade sua própria atuação organizada. Política Social emancipatória é aquela que se funda na cidadania organizada dos interessados. Ou seja, não trabalha com objetos manipulados, mas com sujeitos co-participantes e codecisores (DEMO,1994).

Por meio das mesmas, torna-se possível a consolidação da democracia idealizada no Brasil. Fleury (2004) preconiza que através de políticas sociais:

[...] é possível alterar a distribuição de poder na sociedade, transformando privilégios em direitos, “direitos em princípio” em “direitos na prática”, clientelas em cidadãos ativos, estruturas administrativas patrimoniais e clientelistas em mecanismos eficientes de gestão pública, e sociedades fragmentadas em novas formas de organização, integração e

desenvolvimento do capital social, fortalecendo a governabilidade local (FLEURY, 2004, p.91).

Do ponto de vista da desigualdade social histórico-estrutural, caberia acentuar que toda política social – para ser social – necessita atingir a condição concreta de redução da desigualdade. Nesse sentido, precisa ser emancipatória (DEMO,1994).

No município de Rio Doce, algumas práticas governamentais foram reformuladas e uma série de medidas foram introduzidas a fim de reduzir a desigualdade social e amenizar os problemas sociais. Essas políticas foram formuladas considerando-se as particularidades e necessidades locais e obtiveram apoio e a participação de membros representantes da população. Assim, a seguir será descrito o conteúdo das políticas de educação, saúde e assistência social formuladas no município, que por ter envolvido a Sociedade Civil em seu desenvolvimento, classificam-se como sociais (FLEURY, 2004).

4.1 EDUCAÇÃO

A política social de Educação no cenário brasileiro sofreu várias influências e modificações ao longo dos anos. A adoção do estilo burocrático de gestão na educação teve na própria criação do Ministério da Educação e Cultura, nos anos 30, um dos seus primórdios. Devido às peculiaridades do desenvolvimento capitalista, o modelo foi efetivamente aprofundado a partir dos anos 60.

Após o governo militar, principalmente a partir da década de 80, o modelo de Educação brasileiro foi sendo modificado, sob a perspectiva de transferência de responsabilidades para os estados e municípios. Hoje, prioritariamente a educação básica está sob responsabilidade do governo local.

Tendo em vista tais responsabilidades e as reivindicações da comunidade e dos profissionais envolvidos com a educação no município de Rio Doce, as políticas de educação visaram aumentar a qualidade no ensino de base e melhorar a infra-estrutura escolar.

A partir de 2001, as primeiras medidas em educação consistiram no apoio e capacitação docente da Educação Básica. A fim de fornecer condições para os profissionais se desenvolverem, foi instituída a concessão de bolsas parciais de Ensino Superior e de cursos e palestras. Foi realizada também uma contratação de profissionais necessários para dar suporte aos professores e às necessidades de alunos e famílias. Essas ações foram fundamentais para

resolver um dos principais desafios enfrentados nas escolas, que dispunham de um quadro de professores desmotivados e desqualificados.

Simultaneamente foi conduzida uma ampliação e modernização da estrutura física das escolas da zona urbana. Essa medida foi possibilitada pelo aumento na quantia destinada ao setor de Educação.

A terceira medida na área, levava em consideração a precariedade do ensino e da infraestrutura na zona rural, local em que os alunos participavam de turmas multiseriadas. As entidades governamentais, num processo de negociação com segmentos da comunidade, realizaram a nucleação das escolas na região central do município.

Com relação às medidas que forneceram diretamente condições para os estudantes para a manutenção e progressão de seu processo educativo, destacam-se a doação de material escolar e uniforme, melhoria da qualidade da merenda escolar, fornecimento de bolsas parciais para ensino técnico e superior e de transporte para cursos em outras cidades.

Essas medidas resolveram questões emergentes e tornaram possível a implementação de políticas que desenvolvessem de modo sistêmico o indivíduo, desde sua infância. Atrelado às ações educacionais, foram disponibilizados:

- Atendimentos médicos, ortodontistas, psicólogos e fonoaudiólogos;
- Inclusão digital - através da criação de um Telecentro e de aulas de informática;
- Criação de atividades extracurriculares culturais, lúdicas, de esporte e lazer – Orquestra Infantil Municipal, Escola de Futebol, Guarda Mirim, atividades circenses, aulas de teatro; videoteca;
- Projetos em educação ambiental e patrimonial.

Essas políticas tinham como pressuposto que as condições físicas, psicológicas e sociais da criança e do jovem precisavam estar equilibradas para o bom desempenho na educação. Os projetos implementados demonstraram resultados positivos num médio prazo, com o reconhecimento da qualidade no ensino, prêmios de destaque regional da Orquestra Infantil Municipal e com a adesão completa social a atividades complementares de educação.

Ressalta-se que, além de uma gestão que priorizou a Educação, o desenvolvimento da área no município esteve intimamente associado à integração de políticas e setores, o que proporcionou um acompanhamento mais efetivo dos alunos.

Segundo os entrevistados, pertencentes ao quadro de servidores municipais e membros da comunidade, as transformações na educação indicaram uma gestão que priorizou a seriedade com o compromisso educacional, trabalho em equipe, autonomia, capacitação docente, valorização da participação popular e investimentos em educação.

Em decorrência desse novo posicionamento da gestão municipal alinhada à inserção da comunidade nas ações da Educação, foram identificados como resultados: aumento na qualidade do ensino, grande satisfação da comunidade com a Educação, envolvimento das famílias no âmbito escolar, socialização das crianças, profissionalização, capacitação e motivação dos professores.

4.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL

Antes da década de 80, as políticas de Assistência Social no Brasil traziam heranças do governo Vargas. As iniciativas da área social eram mais próximas de assistencialismo do que políticas efetivas, restringindo-se a ações de instituições religiosas e do Estado. Sempre foi cunhada pela ótica do favor, a serviço da manutenção da miséria e dos interesses das elites brasileiras (DAHMER PEREIRA, 2006).

Somente a partir da década de 1980 e da promulgação da CF/88 inaugurou-se um padrão de proteção social afirmativo de direitos sociais enquanto direitos de cidadania. A década de 1990 constitui nesse contexto um avanço importante da área social no Brasil, balizada em democracia e participação.

Nesse sentido, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações sócio-assistenciais. Os estados e municípios trabalham articulados e em parcerias com esse órgão na execução de políticas nacionais e no atendimento de demandas específicas. No entanto, o suporte advindo do nível federal é condicionado pela existência de Conselhos Municipais de Assistência Social, como já mencionado.

Em 2001, o Município de Rio Doce deparava-se assim com a impossibilidade de adesão a alguns programas por não possuir um órgão específico para a área e por não possuir Conselho. Além disso, o Consórcio Candonga – contrato firmado entre a Prefeitura da cidade de Rio Doce e as empresas Vale, Alcan e Novelis em 2001 para a construção da Usina Hidrelétrica Risoleta Neves, então em seu início, exigia para sua legalização a fiscalização do Conselho Municipal de Assistência Social.

Desta forma, as primeiras medidas políticas na área foram a criação do Conselho e de uma Secretaria de Assistência Social. A segunda etapa consistiu na implementação de serviços e de políticas efetivas, que descaracterizassem as ações assistencialistas, pontuais e baseadas na desigualdade, que predominavam na área de Assistência Social.

São exemplos de ações desenvolvidas no município: atendimentos individuais por assistentes sociais; fornecimento de cestas básicas e medicamentos; habitação para famílias carentes ou que possuem suas casas em áreas de risco – Convênio com o Ministério das Cidades; Inclusão Digital (internet gratuita e acessível a todos); e doação de grãos e aragem da terra do produtor rural.

Com relação aos projetos, destaca-se o fato de que possuem abrangência em todas as faixas etárias e possuem capacidade para atender e fornecem oportunidades para todos adolescentes e crianças do município. Podem ser citados projetos voltados para:

- Formação profissional e cidadã de jovens - Aprendendo a ser e a conviver, Projeto de Formação e Ética para o mercado de trabalho, Projeto Adolescer Cidadão;
- Inclusão social - Amigos da APAE;
- Resgate da auto-estima - Novo Rumo, Projeto Arte Terapia, Fazendo Arte, Projeto 3ª Idade, Oficinas de Teatro;
- Geração de emprego e renda – Malharias, Grupo de Ecoturismo, Associações rurais;
- Acompanhamento das famílias - Projeto Nascer, Projeto Viver, Projeto Crescer, Escola de Pais;

Além dos projetos, a Secretaria de Assistência Social desenvolve os seguintes programas: PAIF – Programa de Atenção Integral à Família; Programa Bolsa Família; Programa PROJOVEM.

Como principal problema social na cidade, destaca-se o desemprego. Com vistas a superar esse problema, os projetos implementados na área social buscam a médio e longo prazo aumentar as oportunidades de geração de emprego e renda, além de estarem alinhados às estratégias de desenvolvimento municipais.

Segundo entrevistados da comunidade e profissionais da área de assistência social, o trabalho da Secretaria, encontra-se pautado em autonomia, descentralização, atendimento sistêmico e integral, conscientização e participação popular. Resultados desse conjunto de

medidas e atendimento pleno do cidadão apontam melhorias na área de assistência social no município. A comunidade, em geral, identifica uma melhoria na qualidade de vida, devido ao grande acompanhamento e aparato social criado, e um desenvolvimento social local considerável.

4.3 SAÚDE

No Brasil, as políticas públicas de saúde orientam-se desde 1988, conforme a Constituição Federal promulgada neste ano, pelos princípios de universalidade e equidade no acesso às ações e serviços e pelas diretrizes de descentralização da gestão, de integralidade do atendimento e de participação da comunidade, na organização de um sistema único de saúde no território nacional.

A nova concepção do sistema de saúde, descentralizado e administrado democraticamente e com a participação da sociedade organizada, impactou em mudanças significativas nas relações de poder político e na distribuição de responsabilidades entre o Estado e a sociedade, e entre os distintos níveis de governo – nacional, estadual e municipal, cabendo aos gestores locais papel fundamental na concretização dos princípios e diretrizes nacionais.

A atenção básica de saúde, competência municipal, considerada como o cerne do (SUS), é a porta principal de acesso da população às ações e serviços de saúde pública. Como exemplos dessas ações pode-se citar: Programa Saúde da Família, Farmácia básica, Imunização e Vigilância em Saúde. Além de alguns aspectos gerais de competência do município para a área de saúde, é importante que cada gestão local observe o perfil de sua população em saúde, a fim de identificar os principais problemas.

Assim, no ano de 2001, ao identificar demandas, o município de Rio Doce desenvolveu ações que visavam amenizá-las. As medidas tomadas na área de saúde tiveram inicialmente um caráter emergencial e posteriormente um caráter estrutural. As principais medidas foram:

Na época, a gestão municipal optou por fechar três Unidades Básicas de Saúde das comunidades na zona rural, a fim de concentrar os serviços na área central do município. Desse modo, todos os moradores da zona rural possuem transporte municipal disponível para levá-los ao centro.

Atualmente, o município é considerado modelo em saúde na região – algumas pessoas deslocam-se das cidades vizinhas para consultar em Rio Doce. Dentre as 29 cidades que compõem a regional, Rio Doce ocupa o primeiro lugar em qualidade da saúde. Essa posição é resultado de um trabalho árduo da gestão comprometido com a participação popular.

O município conta com 43 funcionários na área da saúde e uma estrutura física privilegiada, com modernas instalações e equipamentos e uma Policlínica. A marcação de consultas é feita pelo telefone e todos os exames e cirurgias são efetuados em dia. A farmácia popular possui aproximadamente 125 tipos de medicamentos para doação.

Foram introduzidos diversos projetos e serviços complementares à saúde básica. Pode-se citar: tratamentos com terapeuta ocupacional, psiquiatra, psicólogo, fonoaudiólogo e fisioterapeuta; tratamento odontológico completo, através da construção de uma nova Unidade de Saúde Bucal, divulgação de informação sobre doenças na rádio da cidade e controle de endemias.

Com relação aos programas e projetos introduzidos, identificou-se: PSF (Programa Saúde da Família – cada família recebe pelo menos três vezes ao ano a visita dos agentes de saúde), PCE (Programa de Controle de Esquistossomose), PCDCH (Programa de Controle da Doença de Chagas), PCFAD (Programa de Controle da Febre Amarela e Dengue); Projeto Portal do Amanhã (acompanhamento de saúde, educação e assistência social, do pré-natal à terceira idade para todos os habitantes do município – *conduzido pela Secretaria de Saúde*); Projeto “Uma horta em cada quintal” (parceria com a EMATER que objetiva melhorar a qualidade alimentar da população).

Os espaços de participação popular da Secretaria de Saúde compreendem o Conselho Municipal de Saúde e a Conferência Municipal da Saúde – evento em que objetivos e metas são deliberados, através da participação popular.

Com relação ao orçamento destinado à área de Saúde, observou-se aumento do investimento ao longo dos anos, de 15 para 18% do orçamento total do município. Além do aumento de recursos da Prefeitura, é bastante comum a aderência da Secretaria a projetos e programas governamentais, o que facilita a obtenção de recursos e o desenvolvimento do trabalho.

Como resultados do processo de reestruturação da área da saúde, observou-se: aumento da qualidade dos serviços prestados, redução do índice de prevalência da esquistossomose de 13,8% em 2001 para 0,8% em 2008, ocorrência zero de dengue, controle de doenças como pressão alta e diabetes, grande índice de satisfação da população.

Ressalta-se que a gestão municipal, o estabelecimento de parcerias com as demais esferas do poder público através de projetos, a participação popular e o caráter de saúde preventiva são fatores que contribuíram para o desenvolvimento do município na área da saúde.

Outro fator importante identificado foi a integração das políticas no município. A parceria e a comunicação estabelecida entre os setores facilitam o trabalho e potencializam sua qualidade. O comprometimento e a idéia de co-responsabilidade resultam na participação de todos direta ou indiretamente na gestão da área social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado no município de Rio Doce – MG – Brasil permitiu observar que os investimentos da administração municipal em áreas sociais, com a participação e o engajamento da população local, possibilitam não somente compreender o processo de transparência (*accountability*) sobre o uso dos recursos públicos, como também entender os mecanismos que propiciam o desenvolvimento de uma localidade de pequeno porte.

A descrição das políticas sociais em Rio Doce se aproxima do que Santos (2000, p.126) chama de *segundo principio da experimentação política* que é a garantia de padrões mínimos de inclusão, “que tornem possível a cidadania ativa necessária a monitorar, acompanhar e avaliar o desempenho dos projetos alternativos”, onde “padrões mínimos de inclusão são indispensáveis para transformar a instabilidade institucional em campo de deliberação democrática” como forma de garantir a sustentabilidade do bem-estar.

Desta forma, a focalização nas políticas sociais pela administração municipal de Rio Doce tem demonstrado ser um elemento de coesão social, reiterado pelo interesse coletivo em desenvolver de modo sustentável o seu território, evidenciada pelos dados retratados nas suas áreas de educação, saúde e assistência social no período de 2001 a 2008. Assim, o estudo realizado indica que o investimento em áreas sociais pode culminar em desenvolvimento local, desde que o plano de governo em interação com a comunidade engajada, seja encarado como uma forma primária de se estabelecer bases concretas para a implementação de outras políticas públicas (transportes; turismo; saneamento básico; cultura; esportes etc.), também importantes para o desenvolvimento efetivo de uma localidade.

6. REFERENCIAS

- AVRITZER, L. Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico. In: **Biblioteca Rede Brasileira de Orçamento Participativo**, 2006. Disponível em: <www.pbh.gov.br/redebrasileiraop/html/biblioteca/LeonardoAvritzer_port.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2009.
- AVRITZER, L.; WAMPLER, B. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan, NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.
- ARAÚJO, A. Cidadania e Políticas Públicas – Conselhos Municipais de Saúde e a Política de Saúde. In: TEIXEIRA, E. C.; RIBEIRO, I. (Org.) **Políticas Públicas e Cidadania**. Salvador: UFBA em Campo, 2001.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977. 226p.
- BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 2006.
- BRASIL. **Lei n. 8742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Lei Orgânica da Assistência Social**. 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em: 20 mar. 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004. 59p. Disponível em: <www.social.rj.gov.br/familiar/pdf/pnas.pdf> Acesso em: 10 jul. 2009.
- COLMAN, D. NIXSON, F. **Desenvolvimento Econômico: uma perspectiva moderna**. São Paulo: Campus, 1981
- FLEURY, S. Políticas Sociais e Democratização do Poder Local. In: CORREA, V. L. A.; VERGARA, S. C. (Org.). **Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 188p.
- DAHMER PEREIRA, L. **Políticas Públicas de Assistência Social brasileira: avanços, limites e desafios**. Lisboa: CPIHTS, 2006. Disponível em: <www.cpihts.com/PDF02/Larissa%20Dahmer%20Pereira.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2009.
- DEMO, P. Política Social, Educação e Cidadania. **Magistério, Formação e Trabalho Pedagógico**. Campinas: Papirus Editora, 10. ed. 1994. 124p.
- EMMENDOERFER, M. L. A (Re)Configuração do Estado no Brasil na Perspectiva da Teorização sobre Bem Estar Social no Período de 1988 a 2006: Uma Análise Teórica no contexto das Políticas Sociais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. 3., 2008, Salvador. **Anais ...** Salvador: ANPAD, 2006. CD.
- FLEURY, S. Políticas Sociais e Democratização do Poder Local. In: CORREA, V. L. A.; VERGARA, S. C. (Org.). **Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 188p.
- GOHN, M. da G. **Movimentos e lutas sociais na história do Brasil**. São Paulo: Loyola, 1995.
- GOMES, E. G. M. Conselhos Municipais Gestores de Políticas Públicas: Controle Social Democrático e Efetivo?. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL. 10., 2006, Salvador. **Anais ...** Salvador: CIAGS, 2006. CD-ROM.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **As Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos no Brasil 2006**. 2006. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/peas/2006/comentarios.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores Cidades**. 2007. Disponível em <www.ibge.com.br/cidadesat>. Acesso em: 10 out. 2008.

OIT - Organización Internacional del Trabajo. Disponível em: <www.cinterfor.org.uy/jovenes/doc/not/libro61/iv/index.htm> Acesso em 10 jul. 2009.

PINHO, J. A. G. Gestão de municípios de pequeno porte no Brasil: administrando a escassez absoluta. **Palestra 3º CONGESP – Congresso de Gestão Pública do RN** – Natal. 2009. 14 slides, color. Acompanha texto. Disponível em: <www.searh.rn.gov.br/congesp/palestras/GS_Jose_Antonio_Pinho.pdf> Acesso em: 10 jul. 2009.

REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Missão**. Disponível em: <www.pbh.gov.br/redebrasileiraop> Acesso em: 18 jun. 2009.

SANTIN, J. R. O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal. In: Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 2., 2007, Florianópolis. **Anais ...** Florianópolis: UFSC/NPMS, 2007. p. 323 – 340.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: Oliveira, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. (orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. 2.ed. Petrópolis: Vozes; São Paulo: FAPESP, 2000. p. 83-129.

SANTOS, R. S. Engajamento Cívico e Desenvolvimento Social da Comunidade: Um Estudo Sobre o Município de São Félix, Bahia. In: X COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL. 10., 2006, Salvador. **Anais ...** Salvador: CIAGS, 2006. CD-ROM.

SANTOS JUNIOR. O. A. **Democracia e Governo Local: Dilemas da reforma municipal no Brasil**. 2000. 252p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - UFRJ/IPPUR, Rio de Janeiro, 2000.

SILVA, S.; SARMENTO, H. B. Fundos Especiais: uma ferramenta importante para a Municipalização das políticas setoriais. In: Congresso de Controladoria e Contabilidade, 6., 2006, São Paulo. **Anais eletrônicos ...** São Paulo: USP, 2006. Disponível em <www.congressoecac.locaweb.com.br/artigos32006/571.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2009.

SOUTO, A. S. L et al. **Como reconhecer um bom governo? O papel das administrações municipais na melhoria na qualidade de vida**. São Paulo: Polis, 1995

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 18, n. 2, p. 27-41, abr./jun., 2004.

SOUZA, F. M. C. Planejando o Desenvolvimento do Território Municipal. Mas como e qual desenvolvimento?. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL. 10., 2006, Salvador. **Anais ...** Salvador: CIAGS, 2006. CD-ROM.

ⁱ Este trabalho foi revisado e adaptado a partir de seu original apresentado na forma de pôster no XIV Seminário sobre a Economia Mineira, realizado em Diamantina, MG, Brasil, no período de 25 a 27 de maio 2010.