

# Gestão Social e Desenvolvimento Local na Cidade de Duque de Caxias: Crescimento Especializado com Arrefecimento da Pobreza

## RESUMO

*Em um contexto que combina baixo crescimento econômico nacional e forte dependência e especialização da economia fluminense em relação ao setor petrolífero, Duque de Caxias experimenta crescimento econômico concentrado no setor capital intensivo, especialmente na expansão de capacidade instalada, com baixo transbordamento direto para a população. Apesar do baixo crescimento dos níveis de emprego e renda, observa-se uma forte atuação e comprometimento dos agentes públicos e privados no sentido de atenuar os níveis extremos de pobreza e apostar no futuro através do investimento prioritário nas crianças e jovens. Com isso, ocorre um arrefecimento localizado da pobreza, concentrado, sobretudo nos bolsões existentes na cidade. Duque de Caxias torna-se um paradigma de atuação social para os outros municípios da Baixada Fluminense ao investir no futuro e melhorar a qualidade de vida de sua gente mesmo em meio a uma conjuntura pouco favorável. Mais especificamente, este trabalho pretende, em primeiro lugar, discutir a descentralização das políticas públicas e suas conseqüências para a capacidade do poder público em atender às demandas dos setores pobres e excluídos. Em seguida, é descrito os procedimentos e caminhos que viabilizam o crescimento especializado com arrefecimento da pobreza na Cidade de Duque de Caxias.*

**Palavras-Chave:** Gestão Social; Desenvolvimento Local; Arrefecimento da Pobreza.

## 1. INTRODUÇÃO

Na literatura referente aos processos de reforma do Estado, com grande frequência, é dado destaque à transferência de atribuições e recursos dos governos centrais para regiões e governos municipais, considerando-se tanto os aspectos positivos quanto os riscos envolvidos em tais processos. Alguns críticos chamam a atenção para a possibilidade de que a descentralização represente apenas uma forma de redução do papel do Estado no “social”, resultando na privatização da prestação de serviços sociais e no seu abandono aos mecanismos de mercado (CORREIA, 2003).

Netto (1995), em uma perspectiva mais otimista, destaca o papel que o município pode desempenhar na solução dos problemas da população. Segundo este autor, a entrega de maiores atribuições ao município para atuar na área social é tanto mais necessária e importante se tomarmos em conta a proximidade deste nível de governo com a população. Por atuar em escala menor, o governo local poderia ser menos burocratizado, com estruturas organizacionais menos dispendiosas, mais ágeis, flexíveis e sensíveis aos problemas dos cidadãos. Destaca-se ainda que as políticas municipais tendem a ser mais facilmente sujeitas à transparência e controle social. Além disto, o autor considera que os governos locais teriam mais facilidade para mobilizar recursos comunitários que se somariam aos recursos públicos para a prestação de serviços. Não é, contudo, automática a realização destas promessas e a confirmação das virtudes das administrações locais. Deve-se recordar que na América Latina os governos locais, com frequência, são instâncias privilegiadas do exercício das gramáticas políticas do clientelismo, do favoritismo, do patrimonialismo na gestão dos bens públicos (NUNES, 1997).

Assim, ocorreu nas últimas décadas forte expansão da agenda social dos municípios, com as potencialidades e riscos que tal expansão pode representar. Em estudo sobre diversos países da América Latina, Rosenfeld (2002) afirma que muitos programas de descentralização não tiveram êxito devido à ausência de capacidade gerencial e técnica no âmbito local para absorver as funções a eles então delegadas. Franco (2003) também chama a atenção para a grande debilidade das estruturas institucionais de base local, advertindo que os eventuais responsáveis pelas políticas sociais descentralizadas nem sempre contam com adequados recursos humanos, infra-estrutura e recursos financeiros para cumprir as responsabilidades descentralizadas e para promover os objetivos das políticas sociais. Neste contexto, a descentralização inadequadamente conduzida pode comprometer seriamente a equidade e aumentar as desigualdades tanto regionais como entre segmentos da população.

A Constituição Brasileira de 1988 ampliou as responsabilidades do município, transpassando-lhe atribuições nas áreas de saúde, educação, habitação, urbanismo, assistência social, entre outras. Além disto, fixou um expressivo aumento da participação do município nas receitas tributárias que, contudo, resultou modesto frente aos novos encargos assumidos. Posteriormente, as Leis Orgânicas, em particular da saúde, da educação e da assistência social, assim como o Estatuto da Criança e do Adolescente, para citar somente algumas das mais importantes normativas jurídicas estabelecidas desde fins da década de oitenta, atribuíram ao nível local de governo parte substancial do dever de organização de serviços sociais e de garantia dos direitos dos cidadãos à proteção social e ao bem estar.

O que acaba de ser mencionado não significa que o governo federal deixou de desempenhar um papel central no financiamento, no estabelecimento de diretrizes e na condução de programas sociais. Os municípios, entretanto, não são mais meros executores das políticas formuladas e financiadas desde o nível central, ou seja, tornou-se indispensável os investimentos municipais nestas áreas.

A fragilidade do município no sistema governamental brasileiro não se deve somente a limitações financeiras para investimento social, embora seja necessário reconhecer que as maiores debilidades organizacionais, a falta de instrumentos gerenciais e de recursos humanos qualificados para o desempenho das múltiplas funções da gestão social são mais visíveis nos municípios mais pobres.

Ao analisar a reforma municipal no Brasil e as transformações das instituições de governo local, Santos Jr. (2001) assinala que a municipalização das políticas públicas gerou maior responsabilidade dos governos municipais com relação às necessidades e demandas dos cidadãos e, em muitas cidades, o aprofundamento da democratização da esfera local de governo. Foram criadas novas formas de interação entre governo local e sociedade, através de mecanismos de participação social, principalmente os conselhos municipais. Santos Jr. (2001) assinala ainda que os municípios brasileiros diferem muito tanto na forma como são garantidos os direitos sociais, como em relação ao grau de desigualdades socioeconômicas que interferem na possibilidade de ampla participação dos cidadãos na dinâmica política municipal.

É importante mencionar que as administrações municipais no Brasil nas duas últimas décadas foram pressionadas pela maior organização e reivindicação dos setores populares por acesso aos serviços sociais e urbanos e pela qualidade destes. É bastante pertinente a afirmação de Farah (2001) de que “o grau de descentralização e a forma como esta se dá são também afetados por uma dinâmica política social interna à cada localidade, em que têm lugar relevante as pressões exercidas pela sociedade civil sobre o governo local e o próprio projeto político de cada gestão”.

O campo das políticas sociais apresenta grande complexidade, resultado de diversos elementos, entre eles a amplitude dos problemas sociais, os determinantes complexos da pobreza, a estreita dependência da área social à estrutura econômica e ao crescimento. Além da pobreza, fenômeno multidimensional e dinâmico, apresenta-se cada vez mais nas grandes

idades o fenômeno da exclusão, associado não somente a desigualdades no acesso a recursos materiais como também ao enfraquecimento dos processos de integração social.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

As políticas de desenvolvimento econômico, implementadas no Brasil, sempre foram extremamente conservadoras, o que proporcionou o aumento da concentração de renda, ocasionando com isso problemas de exclusão social e cultural.

A década de 20, no Brasil, foi marcada pelo início da política de assistência social. Naquele período, surgiram as primeiras legislações e o Sistema Previdenciário brasileiro, mas foi no auge do governo populista de Vargas que teve início uma série de mudanças significativas na área social (criação das leis trabalhistas, sindicatos, dentre outras). A partir de 1964, houve expressiva mudança na forma de industrialização; as pequenas indústrias caseiras de alimentos se consolidaram e se transformaram em parques industriais com forte presença do Estado nas atividades produtivas, que realmente materializou o modelo de desenvolvimento econômico, calcado na formação da sociedade de massas/consumo. A década de 70, apesar da continuidade do regime militar, foi marcada por avanços sociais significativos, tais como: melhoria do nível de vida e redução da pobreza, obrigatoriedade de educação básica, atenção primária à saúde.

Nos anos 80, apesar de ser um período marcado, pelos economistas, como a década perdida (período marcado pela recessão), ocorreram grandes avanços no campo político, com o surgimento da Nova República, que se deparou com uma população mais engajada consciente. Naquela época, houve um aumento do número de sindicatos e movimentos populares. Em 90, o governo já iniciara convivendo com um processo de descentralização e redistribuição tributária. Na opinião de Oliveira (1999), naquele período, mais precisamente, a partir de 1993, ocorreu um sensível aumento dos gastos em determinadas áreas sociais. No entanto, as transformações pelas quais o País passou não foram suficientes para diminuir a diferença entre ricos e pobres, muito menos para racionalizar e democratizar o papel do Estado junto à sociedade.

Com o intuito de acompanhar o desenvolvimento social e humano, a Organização das Nações Unidas desenvolveu uma metodologia para medir o nível de desenvolvimento nos países e assim, assegurar que a desigualdade social seja minimizada nas diversas regiões do planeta. Para tanto, a cada período de 15 a 20 anos são estabelecidas novas metas, sendo que o poder público, através da aplicação dos recursos e políticas públicas, busca garantir que as metas estabelecidas nas conferências mundiais das Nações Unidas garantam de fato o desenvolvimento humano e social das comunidades (municípios, estados e países). No contexto geral, a ONU, em assembléia Geral, em setembro de 2000, adotou certas metas, que ficaram conhecidas como “Metas de Desenvolvimento do Milênio” e que integram a própria *Declaração do Milênio*<sup>1</sup> e buscam:

- erradicar a pobreza e a fome;
- alcançar a educação primária universal;
- promover a igualdade dos gêneros e a autonomia das mulheres;
- reduzir a mortalidade infantil;
- melhorar a saúde das mães;
- combater a HIV/AIDS, a malária e outras doenças importantes;
- assegurar sustentabilidade ambiental;
- criar uma parceria global para o desenvolvimento.

<sup>1</sup> Disponível em <http://www.un.org/millenniumgoals>

De acordo com o Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio<sup>2</sup>, um dos grandes problemas da *Declaração do Milênio* é que ela anuncia metas de desenvolvimento, mas não indica quais os “meios” a serem adotados para o cumprimento das metas anunciadas. Além disso, outro problema é que, de modo geral, as metas do milênio requerem aporte de recursos financeiros, cuja disponibilidade depende do crescimento da economia mundial, tendo em vista a carência de recursos e os níveis de crescimento do PIB<sup>3</sup>. O Produto Interno Bruto per capita (PIB) aumentou quase 30% nos países em desenvolvimento entre 2003 e 2007. Já entre os países do Grupo dos Sete, os mais industrializados do mundo, o PIB per capita teve crescimento de 10% no mesmo período. Apesar dessa tendência favorável, as diferenças na condição de vida entre os países desenvolvidos e a maioria dos que estão em desenvolvimento permanece grande: em 1980, o rendimento per capita era 23 vezes maior nos países desenvolvidos do que nos em desenvolvimento. Em 2007, essa lacuna diminuiu para 18 vezes. No entanto, essa redução estava inteiramente ligada ao crescimento rápido do Leste e Sudeste Asiático. Para África, América Latina, Ocidente Asiático e economias de transição, a diferença em 2007 é maior do que era em 1980.

Há muito tempo, estabeleceu-se a prática de avaliar o bem-estar de uma população, e conseqüentemente de classificar os países ou regiões, pelo tamanho de seu PIB *per capita*. Entretanto, o progresso humano e a evolução das condições de vida das pessoas não podem ser medidos apenas por sua dimensão econômica. Por isso existe uma busca constante por medidas sócio-econômicas mais abrangentes, que incluam também outras dimensões fundamentais da vida e da condição humana. O IDH, criado no início da década de 90 para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>4</sup> é uma contribuição para essa busca e combina três componentes básicos do desenvolvimento humano:

- **Longevidade** - que também reflete, entre outras coisas, as condições de saúde da população; medida pela esperança de vida ao nascer;
- **Educação** - medida por uma combinação da taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos níveis de ensino fundamental, médio e superior;
- **Renda** - medida pelo poder de compra da população, baseado no PIB per capita ajustado ao custo de vida local para torná-lo comparável entre países e regiões, através da metodologia conhecida como paridade do poder de compra (PPC).

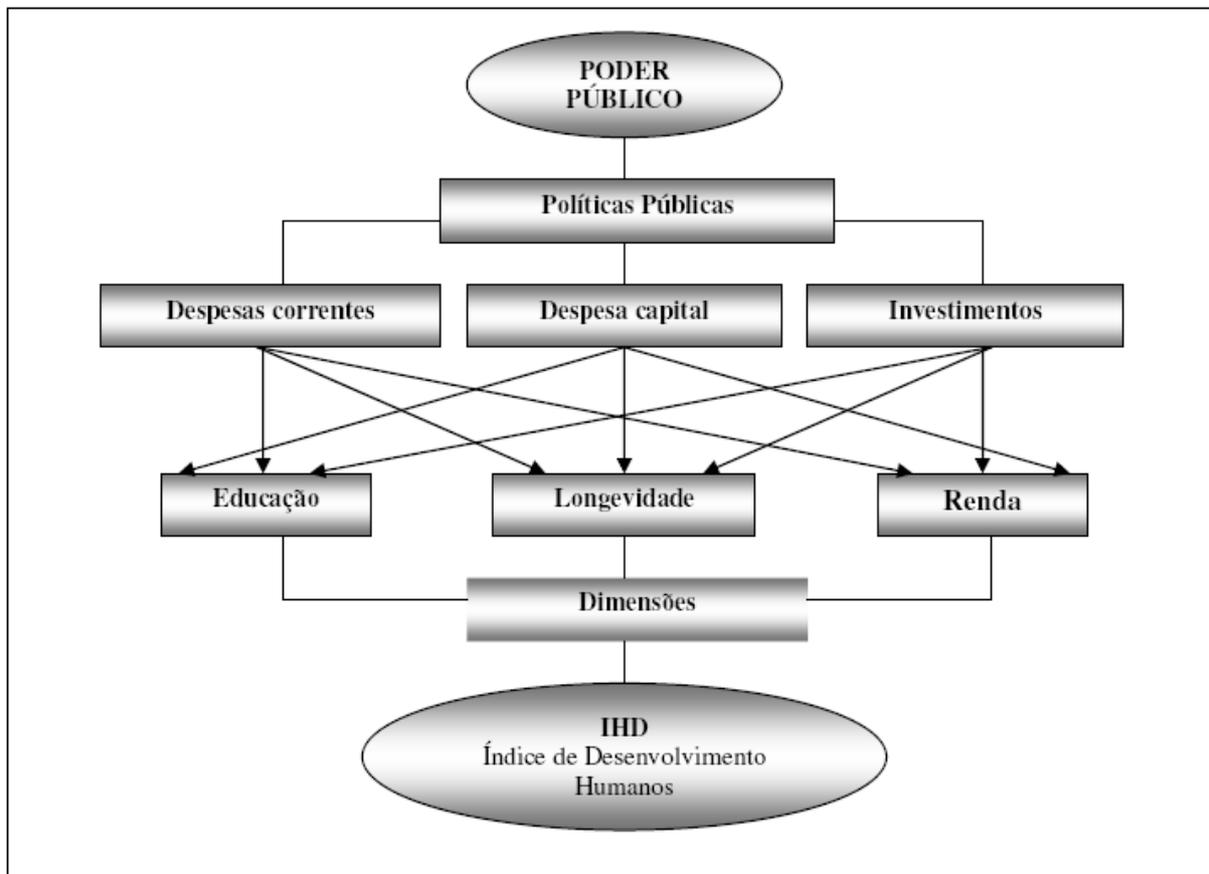
O poder público tem como prerrogativa constitucional assegurar o bem-estar do cidadão e garantir a efetiva realização de serviços essenciais. Tendo em vista que o desenvolvimento humano medido pela ONU aborda três dimensões, sendo que estas dimensões apresentam relação direta com as prerrogativas constitucionais do poder público, deveria ser lógico que, quanto maiores os investimentos nestes segmentos, teoricamente, maior seria o nível de desenvolvimento humano do município, do estado e do país. É neste contexto, que esta pesquisa busca investigar se há relações estatísticas entre o volume de investimentos pretéritos dos municípios e o seu IDH atual.

<sup>2</sup> Disponível em [http://www2.mre.gov.br/dts/documentos/Relat%C3%B3rio\\_de\\_acompanhamento\\_dos\\_ODM.zip](http://www2.mre.gov.br/dts/documentos/Relat%C3%B3rio_de_acompanhamento_dos_ODM.zip)

<sup>3</sup> O Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil cresceu 5,4% em 2007, puxado pelo forte consumo das famílias, que aumentou no último trimestre, fechando o ano com expansão de 6,5%. Os investimentos tiveram crescimento de 13,4%. O PIB atingiu R\$ 2,599 trilhões em 2007, ante R\$ 2,333 trilhões em 2006 -- a diferença inclui o crescimento e a inflação. Já o PIB per capita cresceu 4% em 2007, a segunda maior taxa desde 1996, após os 4,2% de 2004.

<sup>4</sup> Disponível em <http://www.pnud.org.br/odm/>

Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil<sup>5</sup>, traçado pelo IBGE, a metodologia de cálculo do IDH, utilizada pela Organização das Nações Unidas, aborda três dimensões conforme a Figura 1: renda, longevidade e educação, medidas em uma escala que vai de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1 o valor deste indicador, maior será o nível de desenvolvimento humano do país ou região. Quanto mais próximo de 1 o valor deste indicador, maior será o nível de desenvolvimento humano do país ou região. O índice máximo de 1,0 não foi atingido até agora em nenhum lugar do mundo.



Fonte: ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil.

**Figura 1: As dimensões do IDH e as políticas públicas**

O resultado do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 2007, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD) cujos dados utilizados pela pesquisa são de 2005 mostra que o Brasil chegou pela primeira vez ao grupo de países com alto desenvolvimento humano, com um IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) de 0,800, o mínimo necessário (figura 2). O país está em último lugar entre as 70 nações que fazem parte do grupo este ano, como Islândia, Noruega, Japão, Canadá e Estados Unidos. O ranking deste ano tem 70 países no grupo com alto desenvolvimento, 85 no de médio e 22 no grupo de baixo desenvolvimento humano, de um total de 177 países e territórios. O IDH é a síntese de quatro indicadores: Produto Interno Bruto (PIB) per capita, expectativa de vida, taxa de alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais de idade, e taxa de matrícula bruta nos três níveis de ensino (relação entre a população em idade escolar e o número de pessoas matriculadas no ensino fundamental, médio e superior).

<sup>5</sup> Disponível em <http://www.pnud.org.br/atlas/>

Quando o IDH de um país está entre 0 e 0,499, é considerado baixo; entre 0,500 e 0,799, é considerado médio. E entre 0,800 e 1 é considerado alto. Apesar de ter aumentado o valor do seu IDH, o Brasil caiu mais uma posição no ranking dos países. O Brasil, que ocupava o 69º lugar em 2006, agora é o 70º da lista. Em 2005, o Brasil ocupava a 68ª posição do ranking.

Mesmo mais bem posicionado no ranking em anos passados, o Brasil figurava no grupo de países com médio desenvolvimento humano. Isso devido ao valor de seu IDH: em 1990, o valor era de 0,723; em 1995, 0,753; em 2000, 0,789. Somente no relatório deste ano, com dados de 2005, chegou a 0,800, o valor mínimo para integrar o grupo dos países com alto desenvolvimento humano.

Na lista divulgada em 2007, a Islândia é a primeira colocada, seguida pela Noruega e pela Austrália. Canadá, Irlanda, Suécia, Suíça, Japão, Holanda e França completam a lista dos 10 países com a melhor qualidade de vida do mundo. O país latino-americano mais bem colocado é a Argentina, em 38º lugar. Chile (40º) e Uruguai (46º) completam a lista de três melhores países latino-americanos no ranking do IDH. O último país do ranking é Serra Leoa.

### Ranking do Desenvolvimento Humano (IDH)

Entre 177 países, o Brasil ocupa a 70ª posição de acordo com o ranking de Desenvolvimento Humano (IDH), divulgado pelas Nações Unidas. O IDH é a síntese de quatro indicadores: PIB per capita, expectativa de vida, taxa de alfabetização e taxa de matrícula bruta nos três níveis de ensino.

1º		Islândia	9º		Holanda	74º		Venezuela
2º		Noruega	10º		França	75º		Colômbia
3º		Austrália	11º		Finlândia	87º		Peru
4º		Canada	12º		EUA	95º		Paraguai
5º		Irlanda	38º		Argentina	117º		Bolívia
6º		Suécia	40º		Chile	128º		Índia
7º		Suíça	46º		Uruguai	146º		Haiti
8º		Japão	70º		<b>Brasil</b>	177º		Serra Leoa

Fonte: Jornal "O Globo" – Edição de 26.11.2007.

**Figura 2: Ranking do Desenvolvimento Humano IDH**

O índice divulgado em 2007 não pode ser comparado aos dos relatórios anteriores, porque o estudo usa indicadores e metodologias que foram revisados e aperfeiçoados. O relatório de 2006, baseado em dados de 2004, colocava o Brasil com um IDH de 0,792,

deixando o país em 69º lugar. Mas o PNUD explica que, com dados mais recentes divulgados após o relatório do ano passado, o Brasil deveria ter ficado com o valor de 0,798 e o 67º lugar, ou seja, subiria duas posições no ranking da qualidade de vida do relatório divulgado em 2006, com dados de 2004. Com esse reajuste, o Brasil teria caído três posições no ranking, entre a divulgação do relatório do ano passado e do divulgado nesta terça, e não apenas uma.

As mudanças entre os dados iniciais brasileiros de 2004 e os que elevariam o ranking do país para o 67º lugar no relatório do ano passado são: maior expectativa de vida (passa de 70,8 para 71,5 anos), maior taxa de matrícula (passa de 85,7% para 87,5%) e aumento do PIB per capita (que passou de US\$ 8.195 para US\$ 8.325). O único dado utilizado para chegar ao IDH que não sofreu alteração é o da alfabetização de adultos (permaneceu em 88,6%).

Os dados de 2005 mostram que, no Brasil, além de o IDH ter aumentado de 0,798 para 0,800 de 2004 para 2005, quando usamos os dados revisados pelo PNUD, também subiram as taxas de expectativa de vida (de 71,5 para 71,7 anos) e o PIB per capita (de US\$ 8.325 para US\$ 8.402). A alfabetização de adultos permaneceu inalterada em relação aos dois resultados de 2004 (o relatório inicial e o revisado): 88,6%. A taxa de matrícula também não sofreu alteração em relação ao relatório revisado com dados de 2004: 87,5%.

A taxa de matrícula brasileira coloca o país em 36º lugar (87,5%) neste quesito, uma posição atrás de Cuba (87,6%). A expectativa de vida, no entanto, puxa o Brasil para baixo: os 71,7 anos em média que os brasileiros vivem colocam o país em 79º lugar entre os 177 países que participam da pesquisa.

O 70º lugar ocupado no ranking do IDH coloca o Brasil como o pior dos melhores países do índice. O relatório da ONU mostra que, apesar de o IDH do Brasil (0,800) estar acima da média dos 177 países que fazem parte da pesquisa (0,691), ainda está um pouco abaixo da média dos países da América Latina e do Caribe (0,803). O Brasil está bem abaixo, no entanto, quando tem sua média comparada à dos países com alto grau de desenvolvimento humano (0,897) - grupo do qual o Brasil, agora, faz parte.

### **3. A RELAÇÃO DO CAPITAL SOCIAL COM O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

A partir dos anos 1990, o conhecimento sobre o desenvolvimento e a prática de projetos de desenvolvimento local passou por profunda transformação: o universalismo do desenvolvimento é seriamente questionado; é desafiada a imposição a realidades tão diversas (mormente nos países menos desenvolvidos) de normas e técnicas uniformes e universalizantes definidas, sobretudo nas grandes capitais dos países ocidentais; fracassam os esforços teóricos de legitimar o desenvolvimento econômico independentemente de suas dimensões sociais e culturais. O relatório mundial do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1990 é um marco importante nesse momento histórico: o índice de desenvolvimento humano (IDH), apesar de suas reconhecidas dificuldades metodológicas, passa a relativizar o PNB/habitante enquanto medida universal do desenvolvimento e tem forte significado simbólico.

O reconhecimento dos erros cometidos, as distorções causadas e, sobretudo, a permanência das desigualdades estão no bojo da crise que conhece o desenvolvimento nos anos 1990, marcado pela crítica acirrada e, ao mesmo tempo, pela tentativa de renovação. Não se deve esquecer que, neste mesmo período, o Estado é denunciado por sua inépcia, falta de transparência, ineficiência e corrupção. Associam-se, em alguns casos, as propostas de transformação qualitativa do desenvolvimento à crise do Estado, o que propicia conclusões por vezes apressadas acerca das origens de ambas as crises: para alguns, o problema seria a definição de modelos de desenvolvimento promovidos pelo Estado.

Surgem, nesse contexto, novos temas na agenda oficial da cooperação multilateral: temas como a descentralização, a governança local, a participação, a emergência da sociedade civil e, mais recentemente, o capital social integram o envelope de novos projetos do sistema de cooperação para o desenvolvimento. Ainda que tenham naturezas distintas, todos esses

novos temas têm relação direta com aspectos institucionais, políticos, culturais e sociais do desenvolvimento. Todos tendem a pôr em evidência a diversidade e a particularidade dos contextos locais. Todos reconhecem a evidência de que cada contexto tem a sua necessidade própria e demanda, assim, respostas particulares e diferentes em termos de políticas públicas e projetos de desenvolvimento local.

Tais temas e projetos da agenda internacional renovada, ao reconhecerem os limites do desenvolvimento tendem a pôr em relevo o local como escala de análise e de intervenção em detrimento do nacional. Tendem a desarticular a escala local de sua correspondente nacional. Em detrimento do nível mesoeconômico e mesopolítico, passam a articular o *local* e o *global* diretamente. O desenvolvimento local é considerado, nesse contexto, como a panacéia das crises do desenvolvimento (nacional) e do Estado-nação, panacéia para a qual não haveria limites ou constrangimentos.

Conceber o desenvolvimento local a partir desse prisma comporta riscos evidentes. O primeiro deles é o risco do localismo, que aprisiona atores processos e dinâmicas de modo exclusivo ao seu local, a sua geografia mais próxima, sem fazer as necessárias conexões com outras escalas de poder. O segundo risco é pensar ser possível o desenvolvimento local autônoma e independentemente de estratégias de desenvolvimento nacional e internacional, ou seja, conceber estratégias locais de desenvolvimento econômico como se estas não tivessem relação de interdependência, por exemplo, com políticas nacionais de ciência e tecnologia, ou negociações mundiais sobre a liberalização do comércio. Um terceiro risco é a atomização do desenvolvimento local, com o corolário da fragmentação de iniciativas não necessariamente coerentes entre si.

Há, no entanto, outras formas – mais complexas – de conceber o desenvolvimento local. A análise do *local* do desenvolvimento pode ganhar força com a expansão da globalização econômica, porquanto o desenvolvimento local seria o contraponto do contexto e da diversidade frente ao temor da uniformização de meios e conteúdos. O local pode ser emancipatório, tornar-se fonte de novas utopias e apresentar potencial transformador. Para fazer-se o desenvolvimento, Sen (2000) lembra-nos que é fundamental ampliar a capacidade de realização das atividades livremente escolhidas e valorizadas por cada sujeito do desenvolvimento; portanto, o desenvolvimento não é consequência automática do crescimento econômico. O desenvolvimento local, pensado enquanto projeto de transformação social, responde a esses critérios enunciados por Amartya Sen.

Assim, o desenvolvimento local pode tornar-se ferramenta de análise mais dinâmica quando posto em relação com as lógicas de desigualdade, ou seja, quando associado à hipótese de que as dinâmicas geradoras de desigualdade e exclusão não podem ser desconstruídas exclusivamente pelo alto (Silveira, 2001, p.31). Por isso, pensar o desenvolvimento local implica extravasar o local limitado por espaços geográficos e pensar sua identificação a partir da desconstrução da falsa antinomia entre o micro e o macro. O local constitui-se em território (levando a que alguns pensem mais bem em termos de desenvolvimento territorial) e conduz-nos a analisar a endogenia (o desenvolvimento local torna efetivas e dinamiza potencialidades locais próprias) e a particularidade (fatores locais) do contexto em que se situa. O local é, nesse sentido, construído social e territorialmente; é delimitado pela permanência de um campo estável de interação entre atores sociais, econômicos e políticos.

É com este olhar sobre o desenvolvimento local e desde a perspectiva da análise política que passamos a analisar o capital social. Privilegiando as dimensões culturais e política do desenvolvimento local, a idéia de capital social interessa-nos, neste trabalho apresentado ao SEGET 2008, principalmente em função da oportunidade que parece ensejar para a análise complexa dos fatores sócio-políticos e institucionais da gestão social e desenvolvimento local na cidade de Duque de Caxias.

#### **4. DESENVOLVIMENTO LOCAL E MUNICIPAL**

Desenvolvimento local é um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas. Para ser um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais.

Apesar de constituir um movimento de forte conteúdo interno, o desenvolvimento local está inserido em uma realidade mais ampla e complexa, com a qual interage e da qual recebe influências e pressões positivas e negativas. Dentro das condições contemporâneas de globalização e intenso processo de transformação, o desenvolvimento local representa também alguma forma de integração econômica com o contexto regional e nacional, que gera e redefine oportunidades e ameaças (Buarque, 1995), exigindo competitividade e especialização.

Mesmo quando decisões externas – de ordem política ou econômica – tenham um papel decisivo na reestruturação sócio-econômica do município ou localidade, o desenvolvimento local requer sempre alguma forma de mobilização e iniciativas dos atores locais em torno de um projeto coletivo. Do contrário, o mais provável é que as mudanças geradas desde o exterior não se traduzam em efetivo desenvolvimento e não sejam internalizadas na estrutura social, econômica e cultural local ou municipal, desencadeando a elevação das oportunidades, o dinamismo econômico e aumento da qualidade de vida de forma sustentável.

As experiências bem-sucedidas de desenvolvimento local (endógeno) decorrem, quase sempre, de um ambiente político e social favorável, expresso por uma mobilização, e, principalmente, de convergência importante dos atores sociais do município ou comunidade em torno de determinadas prioridades e orientações básicas de desenvolvimento. Representa, neste sentido, o resultado de uma vontade conjunta da sociedade que dá sustentação e viabilidade política a iniciativas e ações capazes de organizar as energias e promover a dinamização e transformação da realidade.

O conceito genérico de desenvolvimento local pode ser aplicado escala, desde a comunidade e os assentamentos de reforma agrária, até o município ou mesmo microrregiões homogêneas de porte reduzido. O desenvolvimento municipal é, portanto, um caso particular de desenvolvimento local, com uma amplitude espacial delimitada pelo corte político-administrativo do município. O município tem uma escala territorial adequada à mobilização das energias sociais e integração de investimentos potencializadores do desenvolvimento, seja pelas reduzidas dimensões, seja pela aderência político-administrativa que oferece, através da municipalidade e instância governamental.

#### **5. AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA CIDADE DE DUQUE DE CAXIAS**

A visão de futuro proposta para Duque de Caxias tem duas características marcantes. A primeira, é que ela expressa a disposição de enfrentar os principais entraves atuais ao desenvolvimento sustentado. Nesse sentido é um desafio colocado à própria sociedade duque caxiense e as suas lideranças políticas, empresariais, religiosas e dos movimentos sociais civil. De certa forma ela almeja a soluções de questões que hoje necessitam ser mais bem resolvidas ou tratadas de forma ainda mais prioritária pelo município, tais como:

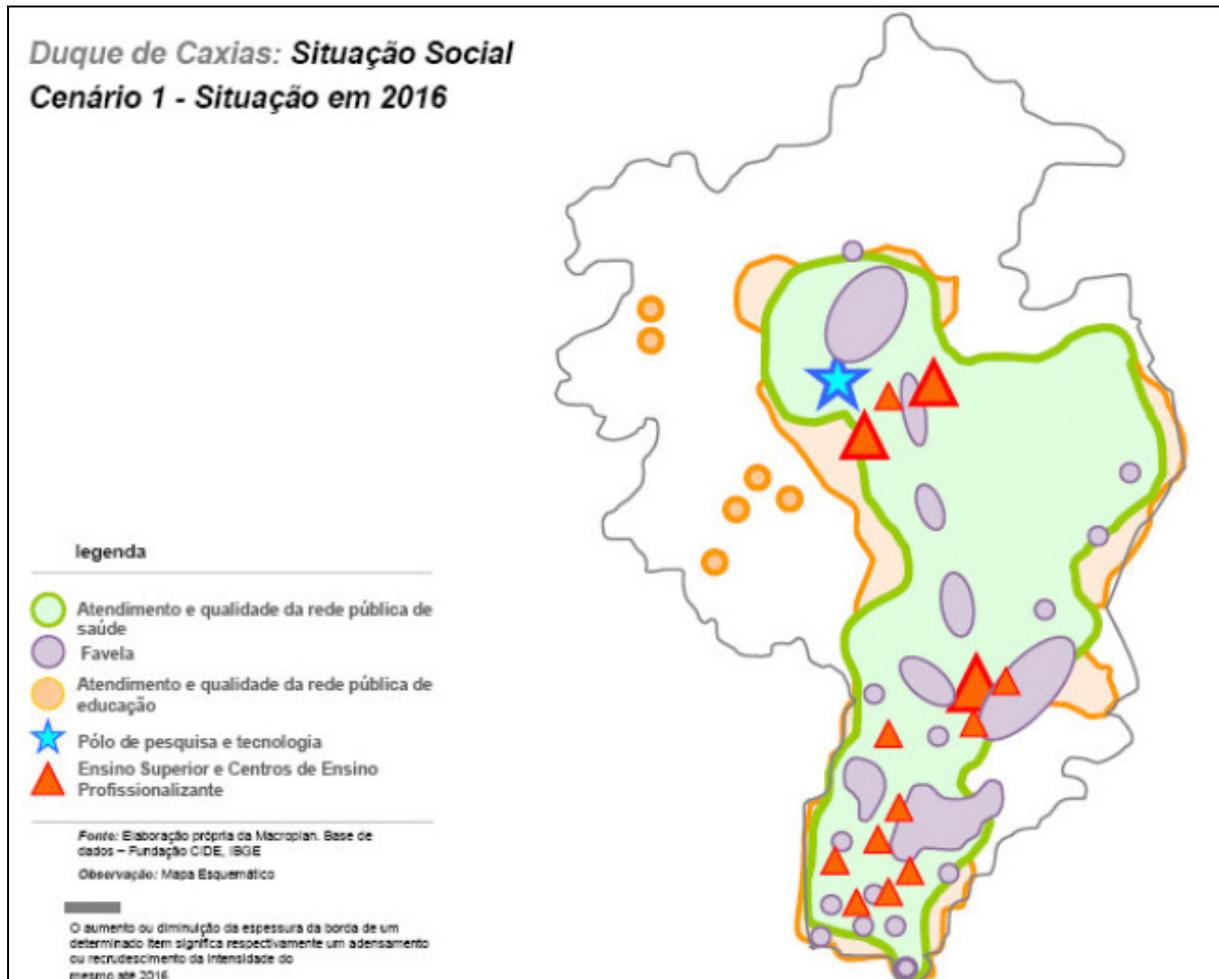
- O atual IDH-M de Duque de Caxias não corresponder ao tamanho da sua economia, que hoje tem o segundo PIB per capita do estado, atrás apenas da cidade

do Rio de Janeiro. Portanto, melhorar o IDHM requererá políticas públicas de incentivo ao empreendedorismo, de geração de trabalho e renda e a melhoria contínua da qualidade dos serviços nas áreas de educação e saúde.

- O segmento químico representar 84% do total da indústria de transformação, que por sua vez é responsável por 54% do PIB do município. Por si só a importância do pólo petroquímico já é uma enorme vantagem comparativa a favor de Duque de Caxias. O que está apontado na visão proposta é que para assegurar uma maior retenção da renda no âmbito da economia local será necessário diversificar. Desta forma, a visão de uma economia diversificada significa uma postura de ir além do crescimento explorando as vantagens atuais e requererá entre outras coisas, uma política de desenvolvimento voltada para micro e pequenas empresas, o fortalecimento do mercado de serviços de desenvolvimento empresarial visando o aumento da competitividade das empresas e dos arranjos produtivos locais.
- Duque de Caxias, apesar dos enormes esforços registrados, ainda tem um grande passivo social, decorrente do processo de industrialização, da velocidade e da contínua expansão da urbanização e da sua relação com a própria região metropolitana. Assim, planejar a sustentabilidade social até 2016 (Figura 3) requererá além de uma maior capacidade de gestão e investimentos públicos, a conscientização da sociedade e do setor empresarial.
- A percepção de que há desorganização urbana, subestimação do potencial cultural e turístico do município, assim como uma imagem depreciada das riquezas e potencialidades existentes. A visão de um município com identidade própria e com uma estrutura urbana organizada também são apostas de reversão e superação de limitações atuais.

A segunda característica da visão proposta é a importância que para sua concretização tem o fortalecimento da capacidade de gestão pública. A ênfase na superação de questões que depende, em grande parte, da mobilização de vontades no âmbito municipal, requererá um forte investimento em estratégias voltadas para desenvolver a capacidade empreendedora da máquina pública, de modernizar os instrumentos disponíveis de gestão, fortalecer os canais de comunicação com a sociedade e de coordenação esforços de agentes públicos e privados.

A combinação dessas duas características requer que para cada uma das opções estratégicas adotadas pelo o município deverá ocorrer um esforço correspondente e focado de gestão.



Fonte: PDI (Plano de Desenvolvimento Integrado) de Duque de Caxias

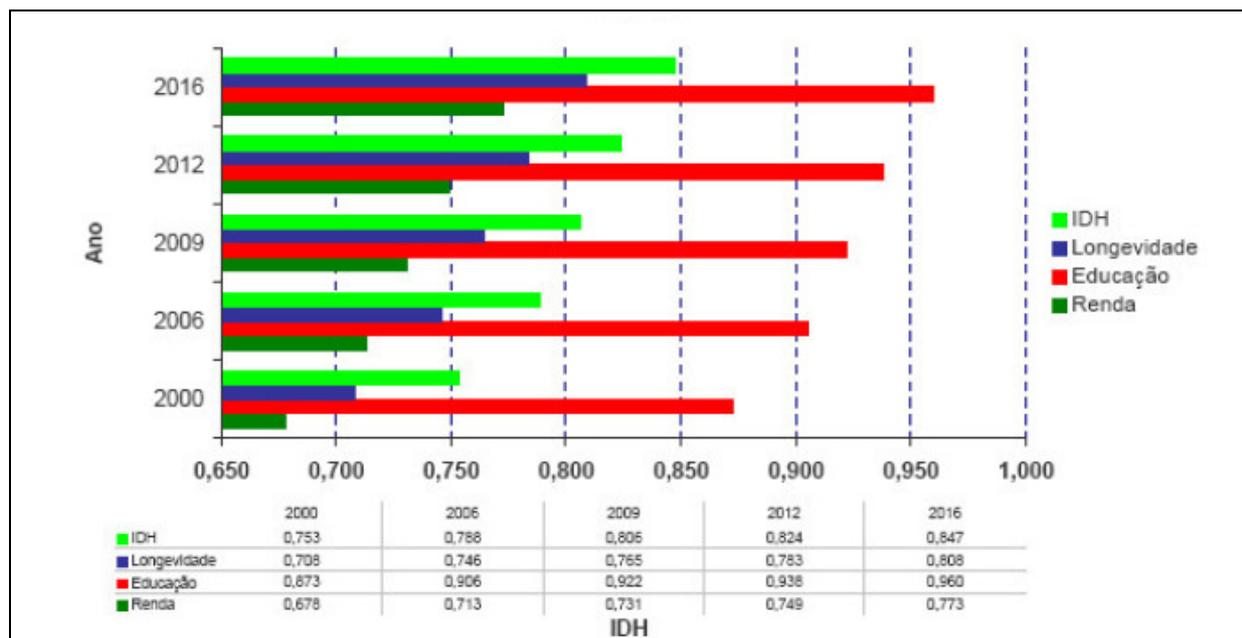
**Figura 3: Situação Social para Duque de Caxias (Situação em 2016)**

### 5.1. OPÇÕES ESTRATÉGICAS 2006-2016

Tendo em mente a visão de futuro e os desafios imediatos que se apresentam, as cinco grandes opções estratégicas que irão estruturar as iniciativas e ações do Município de Duque de Caxias, no mesmo nível de importância, são as seguintes:

#### 5.1.1. Melhorar substancialmente o IDH

Segundo dados do IBGE, no período entre 1999 e 2002, o Município de Duque de Caxias apresentou o 6º maior PIB do Brasil e a 2ª maior economia do estado do Rio de Janeiro. Incompatível com esta posição, porém, está seu posicionamento em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que considera aspectos relacionados à educação, longevidade e renda. Segundo dados do ano 2000, o IDH de Duque de Caxias ocupa a 52ª posição do estado. Melhorar substancialmente o IDH do Município, portanto, passa a ser, até 2016 (Figura 4), uma das grandes prioridades de seus dirigentes. Para isso, o Município deverá prover serviços públicos de qualidade para sua população, especialmente os serviços de educação e saúde, além de contribuir com ações direcionadas para estimular a geração de novos empregos e aumentar a renda da população.



Fonte: PDI (Plano de Desenvolvimento Integrado) de Duque de Caxias

**Figura 4: O IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) para Duque de Caxias (Situação em 2016)**

### 5.1.2. Diversificar a base econômica e ampliar a competitividade do Município

A economia de Duque de Caxias está fortemente centrada no setor petróleo, com o maior pólo petroquímico do estado. Historicamente, esta tendência vem se consolidando desde a década de 60, com a implantação da REDUC. E, logo em seguida, com a atração de outros gigantes do setor de petróleo, como Shell, Texaco, Mobil, Petroflex, contribuindo ainda mais para reforçar a economia da cidade. Mais recentemente, houve a expansão também do segmento químico, com a entrada em operação da Rio Polímeros. Outra grande opção estratégica do Município até 2016 é atuar na diversificação da sua base econômica, com atração de novos investimentos em outros segmentos. Um ponto forte do Município, e que torna factível esta Opção, é a sua localização estratégica extremamente privilegiada, uma vez que é provido de um bom sistema de logística para transporte de mercadorias e passageiros, sobretudo para o Rio de Janeiro.

### 5.1.3. Dotar o Município de infra-estrutura e organização do espaço adequado à competitividade e à qualidade de vida

Duque de Caxias está entre os municípios com maior número de habitações subnormais do estado do Rio de Janeiro. Com cerca de 27% da população vivendo na pobreza e 7% vivendo em domicílios subnormais, Duque de Caxias necessitará investir pesado volume de recursos para reverter esta situação. O equacionamento das questões relativas a habitação, transporte e segurança pública são prioridades no Plano de Desenvolvimento Integrado.

### 5.1.4. Alcançar e manter padrões ambientais satisfatórios e sustentáveis

A questão ambiental é bastante crítica no Município. O Aterro Sanitário de Gramacho, a contaminação da área da Cidade dos Meninos e a relativa degradação do ecossistema que Duque de Caxias vem sofrendo em decorrência da expansão urbana são alguns dos problemas enfrentados atualmente. Além dos problemas atuais, em paralelo ao crescimento da urbanização, tende a se intensificar a pressão da população por melhor qualidade de vida sob o ponto de vista ambiental. Com isso, a resolução de problemas relacionados à poluição visual, atmosférica, sonora e à degradação dos rios e da baía será cada vez mais exigida pela população. Para tornar-se uma cidade limpa e ambientalmente sustentável, os problemas

ambientais serão solucionados com urgência e mediante uma visão pró-ativa, buscando o crescimento ambientalmente sustentável, que começa desde agora. Para isso, a Prefeitura terá uma atuação intensa e intensiva na gestão ambiental, que pode se dar em parceria com outras instâncias de governo e iniciativa privada.

#### **5.1.5. Elevar a auto-estima dos cidadãos e desenvolver identidade própria com fortes traços positivos**

A questão cultural será mais um canal de desenvolvimento para o Município. Duque de Caxias possui um rico patrimônio histórico e cultural, com grande potencial turístico de pontos ecológicos. A gestão municipal de Duque de Caxias deseja que a população se veja cada vez mais integrada ao processo de desenvolvimento da cidade, pois o objetivo final de todas estas ações é culminar em uma melhor qualidade de vida para o cidadão duque caxiense, com redução dos desequilíbrios sociais.

### **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A sociedade tem convivido com inúmeras transformações, em todos os segmentos da vida cotidiana, no entanto, os avanços tecnológicos, associados principalmente à difusão da informação, são fatores que têm mobilizado uma parcela da população, no sentido de entender tais mudanças e aproveitar oportunidades. Nesse mesmo sentido, o governo tem procurado programar políticas que maximizem os resultados dos programas sociais. Entretanto, os resultados das políticas sociais implantadas, até o momento, sempre frustraram as expectativas da população.

A década de 90 trouxe inovações e nos remete ao marco histórico da Constituição de 1988 em função da reorganização institucional do sistema de proteção social brasileiro, que altera profundamente a natureza das relações intergovernamentais e traz o reconhecimento de que o núcleo de qualquer política social passa a ser a educação, saúde, previdência, trabalho, habitação e assistência social. Os traços estruturais deste novo sistema foram marcados por serviços sociais básicos de vocação universal; pela ampliação dos direitos sociais e dos impactos redistributivos; pelo reconhecimento da ineficácia das políticas públicas; pela necessidade de articulação entre as políticas sociais especialmente no que se refere a oportunidades de trabalho e geração de rendas e pelo reconhecimento da necessidade de se romper com o clientelismo e com a pulverização de recursos. Assim sendo, não podemos dizer que não houve avanço institucional na área social, contudo, as iniciativas se deram no sentido contrário quando das reformas econômicas e sociais que ocorriam no mundo e que estavam sendo adotadas pelo Brasil, baseadas no neoliberalismo. Ou seja, no embate entre a política social e a política econômica, privilegiou-se a segunda em detrimento da primeira e as conseqüências da política econômica adotada foram perversas para o quadro social, colocando dificuldades e desafios ainda maiores a serem enfrentados pela política social.

A existência de mecanismos de Parcerias entre Governo Estadual e Governos Municipais, ou entre Governos Municipais e Instituições Sociais Filantrópicas constitui-se um fator importante no aperfeiçoamento dos mecanismos governamentais de assistência social à população de duque de Caxias. A criação de círculos virtuosos neste âmbito passa sem dúvida pela mudança nas culturas política e administrativa de relação entre instituições e governo. Contudo isto não é suficiente, sendo também indispensável que existam capacidades técnica operacional de planejamento e implementação de políticas e programas.

Pode-se dizer que apesar das políticas sociais é preciso reiterar que o principal desafio da sociedade brasileira continua sendo o de reverter um dos mais perversos quadros de desigualdade social e econômica do mundo. Ou seja, a situação distributiva continua praticamente inalterada frente às profundas mudanças que marcaram a economia brasileira e as políticas sociais nestas duas últimas décadas. O conjunto de políticas públicas e as medidas recentes de caráter socioeconômico têm se revelado pouco eficientes para quebrar a lógica de

um sistema produtor de desigualdades, com isso, embora boa parte do gasto social federal seja em tese, despendido como intuito de reverter as disparidades do país, o fato é que as políticas atualmente existentes não têm obtido o sucesso desejado.

Parece que, de uma forma ou de outra, ainda estamos a depender de um sistema de proteção social mais efetivo e melhor estruturado para garantir e assegurar que os níveis de miséria e pobreza que assolam a população sejam de fato revertidos, e busquem maior equidade e justiça social. A incapacidade do Estado em atender as novas demandas sociais, sua ineficácia diante da pobreza e da exclusão social, assim como suas dificuldades financeiras, constituem alguns dos aspectos centrais da gestão social atrelada ao desenvolvimento local. A inibição da intervenção do Estado enquanto garantidor de direitos favorece a ampliação dos riscos inerentes ao sistema capitalista, trazendo uma nova combinação de risco social, ou seja, de insegurança, incertezas, instabilidade e aumento das vulnerabilidades sociais, que se somam às causas de mal estar social tais como a miséria, a pobreza, a violência, a desigualdade social, o desemprego, a ausência de justiça social, enfim os abusos de todos os matizes.

De uma forma mais geral, podemos dizer que a princípio é necessário observar alguns condicionantes básicos que podem alterar o ângulo da gestão social na direção das mudanças desejadas. Ou seja, é premente a instituição da nova cultura (participação e controle social) diametralmente oposta àquela herdada e praticada até o momento (favoritismos, benesses, entre outros), o aprimoramento da qualidade dos serviços, a apreensão do significado de articulação e intersectorialidade entre as demais políticas sociais e a integração do debate e da ação no cenário macro que até então esteve descolado.

Não há um modelo pronto a ser adotado pelos governos municipais para que estes sejam bem sucedidos na gestão social. Além disto, existem fortes restrições sistêmicas (modelo econômico, limitações orçamentárias, por exemplo) que geram incertezas para o alcance das intervenções sociais em execução. A experiência da gestão social em Duque de Caxias demonstra que, na busca da eficácia e eficiência das ações governamentais no âmbito social, são necessários constantes investimentos de diversas naturezas, experimentos de arranjos institucionais, inovações e direcionamento de atividades.

Uma vez desencadeada a definição de gestão social e desenvolvimento local na cidade de Duque de Caxias a partir do crescimento especializado com arrefecimento da pobreza, novas competências de gestão são demandadas no nível governamental, das entidades assistenciais ou das organizações que prestam serviços sociais, para tanto, requer qualificações que respondam a estas novas competências, quando institui mecanismos básicos que assegurem a efetivação de um sistema descentralizado e participativo.

Mecanismos estes que são instrumentos de gestão e por seu caráter inovador, trazem novos desafios na consolidação da política pública de gestão social e desenvolvimento local. Porém, para cumprir suas finalidades, a gestão social não deve prescindir de uma inserção no contexto mais amplo e da manutenção de uma relação direta e articulada com as demais políticas sociais, para que se torne exequível o desenvolvimento de uma política de enfrentamento da questão social visto sua vocação de viabilizar e ampliar a inclusão social.

Para a manutenção dos avanços até aqui empreendidos na gestão social e desenvolvimento local na cidade de Duque de Caxias a partir do crescimento especializado com arrefecimento da pobreza, e para a progressão destes, a nosso ver, faz-se necessário superar o paralelismo e a fragmentação das ações, bem como a fragilidade dos mecanismos de acompanhamento e fiscalização, valorizar os espaços de controle social e primar pelo fortalecimento das coalizões de apoio através do reforço das instâncias de negociação legalmente construídas, tais como as comissões intergestoras e os órgãos colegiados, os quais em potencial abrigam grupos de interesses que podem construir um forte grau de articulação institucional e validar os instrumentos estratégicos da gestão descentralizada e participativa.

As colocações feitas aqui neste artigo têm um caráter preliminar. A perspectiva adotada volta-se para a construção de um primeiro exercício delineador de uma “pré-análise” em torno da questão da gestão social e desenvolvimento local na cidade de Duque de Caxias a partir de um crescimento especializado com arrefecimento da pobreza.

Para tanto, este estudo teve como objetivo apontar algumas das vertentes que se pretende estudar em pesquisas futuras, em relação aos investimentos públicos dos municípios brasileiros, sendo que estudos neste campo podem contribuir para a avaliação da eficiência da gestão social, possibilitando aos gestores a mensuração e avaliação do desenvolvimento social e humano dos respectivos municípios.

## 7. REFERÊNCIAS

- ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil, IDH-M e ICV: Metodologia. **O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**. Disponível em: <http://www.undp.org.br/HDR/Atlas.htm>>. Acesso em: 05 ago. 2008.
- BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004 (Cadernos MCidades – Desenvolvimento Urbano).
- BRASIL. **Constituição federal, de 05 de outubro de 1988**. 21ª edição. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável**. IICA, Recife, 1995.
- CORREIA, Izabela M, SILVA, Felipe Antônio R. e ARAÚJO, Wagner F. G. **Aspectos institucionais do processo de reforma descentralizadora na gestão pública do município de Belo Horizonte: intersectorialidade e territorialidade**. Pensar BH/Política Social. Belo Horizonte, 2003.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas** in Revista de Administração Pública 35(1). Rio de Janeiro, 2001.
- FRANCO, Rolando. **Descentralización, participación y competencia en la gestión social**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003.
- NETTO, Lino Ferreira. **A atuação do município no combate à pobreza: possibilidades e limitações** in VALLADARES, Lícia e COELHO, Magda (orgs.) Governabilidade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- OLIVEIRA, Francisco. **Vulnerabilidade Social e Carência de Direitos**. Brasília: Cadernos ABONG, 1995
- ROSENFELD A, Alex. **Los gobiernos locales em América Latina**. Publicado em La Biblioteca Virtual TOP. Disponível em: <http://www.top.org.ar/Boletin/Bolet%C3%ADnN8.htm>. Acesso em 02 ago. 2008.
- SANTOS JR. Orlando Alves dos . **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan/ Fase, 2001.
- SEN, Amartya. **Un nouveau modèle économique, développement, justice, liberté**. Paris, Editions Odile Jacob, 2000.
- SILVEIRA, Caio Márcio e DA COSTA REIS, Liliane (orgs.). **Desenvolvimento Local, Dinâmicas e Estratégias**. Rede DLIS/RITS, 2001.