Brazilian Journal of Development

Um olhar sobre a caracterização do território dos megaempreendimentos através da participação social

A look at the characterization of the territory of mega-entrepreneurs through social participation

Recebimento dos originais: 22/09/2017
Aceitação para publicação: 01/11/2017

Riyuzo Ikeda Junior
Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas
Instituição: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Endereço: Rodovia BR 465, Km 07, s/n - Zona Rural, Seropédica - RJ, Brasil
E-mail: rikedajunior@gmail.com

Ellizandra da Silva Santos
Mestra em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas
Instituição: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Endereço: Rodovia BR 465, Km 07, s/n - Zona Rural, Seropédica - RJ, Brasil
E-mail: Elizandra_lica@hotmail.com

Thássia Andryna Silva de Paula
Graduanda em Ciências Econômicas
Instituição: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Endereço: Rodovia BR 465, Km 07, s/n - Zona Rural, Seropédica - RJ, Brasil
E-mail: thassia_andryna@hotmail.com

Lamounier Erthal Villela
Doutor em Economia
Instituição: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Endereço: Rodovia BR 465, Km 07, s/n - Zona Rural, Seropédica - RJ, Brasil
E-mail: lamounier.erthal@gmail.com

RESUMO

A instalação e operação de diversos empreendimentos trouxeram consigo vultosos investimentos para o chamado Território dos Megaempreendimentos, compreendido entre o município de Itaguaí – RJ e o bairro carioca de Santa Cruz, identificado através dos montantes bilionários e empregos gerados. Apesar do crescimento das atividades econômicas, o desenvolvimento local se mostrou ainda abaixo do esperado aos investimentos surgidos. Desse modo questiona-se a participação social como ferramenta do desenvolvimento local. Utilizou-se como metodologia uma pesquisa bibliográfica, telematizada (busca virtual) e de campo. Foram realizadas ainda entrevistas com atores locais com alta percepção sobre a realidade e transformações sobrevindas no Território dos Megaempreendimentos, bem como na participação social. Embora a Gestão Social esteja numa fase inicial, os resultados apontam para um aumento localizado de participação social no Território dos Megaempreendimentos, incentivado pela ação eficaz dos órgãos públicos de controle nos casos analisados.

Brazilian Journal of Development

Palavras-chave: Território dos Megaempreendimentos; Desenvolvimento; Gestão Social; Controle Social.

ABSTRACT

The installation and operation of several enterprises brought with them huge investments for the so called Territory of Mega Empreendimentos, between the municipality of Itaguaí - RJ and the neighborhood of Santa Cruz, identified through the billion dollar amounts and generated jobs. Despite the growth of economic activities, local development was still below expectations of the investments. In this way social participation is questioned as a tool for local development. A bibliographical, telematized (virtual search) and field research was used as methodology. There were also interviews with local actors with high perception about the reality and transformations that have occurred in the Territory of Mega Empreendimentos, as well as in social participation. Although Social Management is in an early stage, the results point to a localized increase in social participation in the Territory of Mega Empreendimentos, encouraged by the effective action of the public control agencies in the cases analyzed.

Keywords: Territory of Mega-projects; Development; Social Management; Social Control.

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1970, com a implantação do Distrito Industrial de Santa Cruz, no município do Rio de Janeiro, diversas transformações locais, dentro e fora da capital fluminense, foram detectadas, tais quais o incremento dos investimentos público, mudança de perfil rural para urbano, dentre outros.

Nos últimos quinze anos, porém, é verificado um aumento dos montantes financeiros destinados ao bairro carioca de Santa Cruz e no município de Itaguaí – RJ, principalmente nos setores industrial e de infraestrutura. A inversão de capital, por muitas vezes bilionário, redefiniu a estrutura multidimensional (social, econômica, territorial, ambiental, política) local e caracterizou o Território dos Megaempreendimentos.

O objetivo geral do presente artigo é o de analisar as características que moldaram o Território dos Megaempreendimentos, bem como da participação social local. E tem como objetivos específicos expor o Território dos Megaempreendimentos e as questões que o caracterizam, realizar um exame sobre a participação social local no Território dos Megaempreendimentos e associar a participação social ao desenvolvimento local do bairro carioca de Santa Cruz e do município de Itaguaí – RJ.

Este trabalho será divido em cinco partes, sendo a primeira esta introdução, a segunda uma exposição das características que moldam o Território dos Megaempreendimentos. A seção seguinte fará um exame sobre as ações sociedade civil em relação às transformações sobrevindas no local analisado e, logo após, será realizada uma associação entre a participação social e o

desenvolvimento multidimensional (social, econômica, territorial, ambiental, política) de tal território. A última parte será composta pelas considerações finais.

A metodologia utilizada neste trabalho será exercida através de pesquisa bibliográfica, entrevistas, utilização de dados estatísticos e pesquisa telematizada (busca virtual).

Ao final serão apresentadas as considerações finais e a bibliografia utilizada para o desenvolvimento deste artigo.

1 O "TERRITÓRIO DOS MEGAEMPREENDIMENTOS"

O bairro carioca de Santa Cruz, localizado na Zona Oeste do Rio de Janeiro e o município de Itaguaí – RJ são regiões limítrofes entre si. Desse modo a troca de informações, capital, bem como a interligação de transportes e pessoas ocorre de forma facilitada pela proximidade geográfica.

O mapa 1 expõe a proximidade entre os locais em análise e possível influência entre si. O bairro carioca de Santa Cruz se encontra entre os maiores do município do Rio de Janeiro, seja em área geográfica (2º mais extenso) ou populacional (3º mais populoso), bem como abarca uma forte rede de intercâmbios com o município vizinho de Itaguaí – RJ.

Mapa 1: Bairro Carioca de Santa Cruz e o Município de Itaguaí – RJ.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Google Earth, 2016.

Para se ter uma percepção sobre ambos os locais em análise, o município de Itaguaí – RJ localiza-se à oeste da Capital Fluminense, delimitando-se com ela inclusive, dentro da Mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro, possuindo uma população estimada em 109.091 habitantes. O

município possui uma área de 274,04 km^2, sendo que a população urbana é a predominante, com representação de 95,52% (104.209) e apenas 4.882 rural (4,48%), segundo o Censo de 2010 (ATLAS BRASIL, 2010).

Para o ano de 2013, Itaguaí – RJ possuía um Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes no valor de R$ 7 bilhões, e per capita perfazendo os R$ 60 mil, expondo uma alta concentração de renda e uma colocação desfavorável no ranking do Desenvolvimento Humano (IDH), de acordo com o levantamento de 2010. Nesse ano o município se encontrava com o índice de Gini em 0,47 e uma renda per capita de R$ 635,50, na posição nacional do IDH em 1454º, com um patamar de 0,715 na qualidade de vida (ATLAS BRASIL, 2010; IBGE, 2013; PNUD, 2010). É possível evidenciar um avanço do PIB municipal de Itaguaí, com uma variação baixa na década dos anos 2000, mas um grande aumento nos primeiros anos da década de 2010. O salto no tamanho do PIB local se torna claro com o valor de 2000, no patamar de 1.017.259,4, indo para 7.003.801,7 em 2013. Uma variação do PIB de 688,5% entre 2000 e 2013.

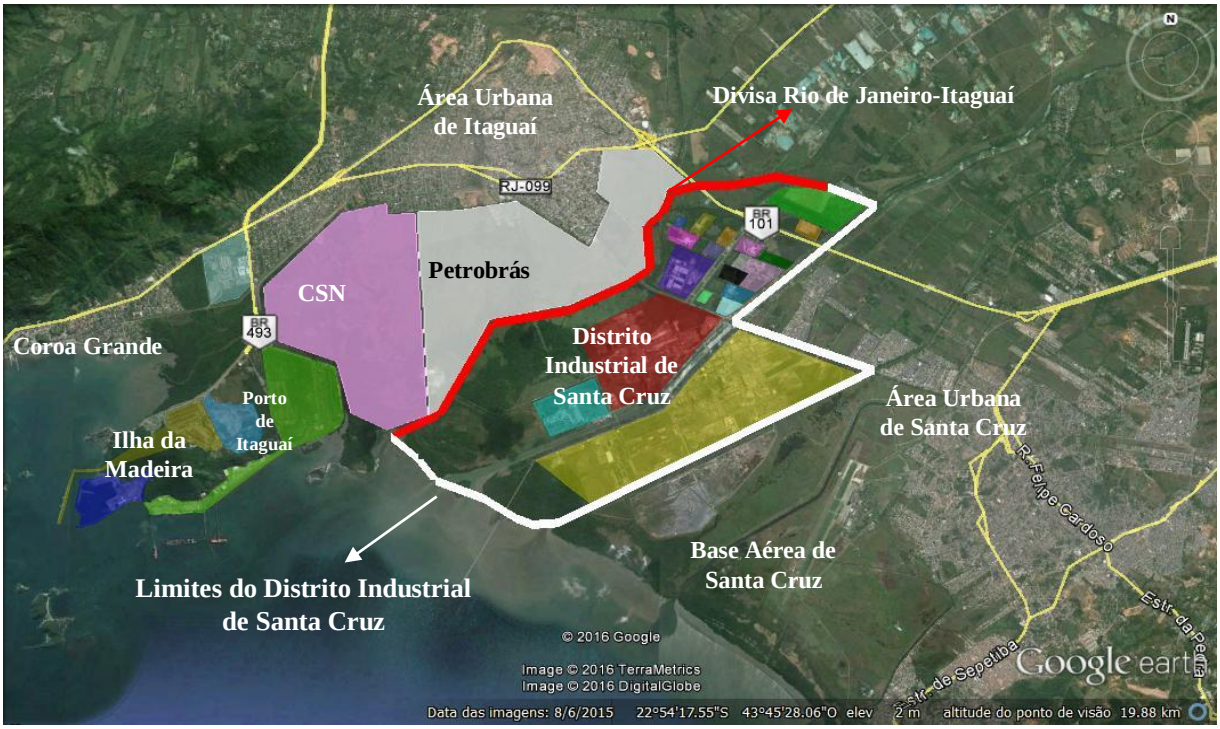
Já o município do Rio de Janeiro está dividido em áreas de planejamento, subdividindo-as em regiões administrativas, abarcando vários bairros em uma mesma administração. Os bairros em análise estão localizados na Região Administrativa 5, correspondendo a parte da Zona Oeste da Capital Fluminense e delimitando-se com diversos municípios da Região Metropolitana, incluindo Itaguaí – RJ (PLANO DIRETOR DO RIO DE JANEIRO, 2011).

O bairro carioca de Santa Cruz possui uma área de 125,044 km^2, com uma população de 217.333 habitantes (GEORIO, 2015).O local tem uma forte desigualdade social intra-bairro, expondo uma problemática de concentração de renda e má distribuição dos serviços públicos e transformações da iniciativa privada. A região central do bairro possui um IDH no patamar de 0,861, mas em regiões mais afastadas o índice cai para 0,604 (Três Pontes), em 2010 (PNUD, 2010).

O mapa 2 destaca o Distrito Industrial de Santa Cruz e a região da Ilha da Madeira, que concentra megaempreendimentos no município de Itaguaí – RJ. Percebe-se que a proximidade de tais empresas pode gerar influencias reciprocas em Itaguaí – RJ, como na capital fluminense, bem como por parte da rede de infraestrutura e de comunicação viária entre Itaguaí – RJ e Santa Cruz, Rio de Janeiro/RJ. Encontram-se em destaque ainda a Rodovia Rio-Santos (BR 101), o Arco Metropolitano (BR 493), o ramal ferroviário de Santa Cruz e o ramal de ônibus BRT Transoeste (Rua Felipe Cardoso), bem como o Porto de Itaguaí.

Mapa 2: Localização do "Território dos Megaempreendimentos" no Bairro Carioca de Santa Cruz e no Município de Itaguaí – RJ.

Brazilian Journal of Development



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do IPP – Prefeitura do Rio de Janeiro, 2015; CODIN, 2016; ALCANTARA, 2011 e Decreto Municipal Nº 3158/81.

Assim, passa-se a discussão em torno do ambiente que engloba as duas regiões supracitadas. A proximidade geográfica possibilitou não somente um intercambio como ainda uma interdependência entre os locais ema análise criando a atmosfera de reprodução do capital via investimentos do mercado naquele território.

Para Sachs, o território, o espaço que transcende limites geográficos e dá ênfase a caracteres comuns, passa a ser elemento integrante das políticas públicas de desenvolvimento, devidamente pressionadas pelos instrumentos e mecanismos sociais. Para Perico (2009, p. 54) as diversas dimensões do território implicam:

> "...expressões de poder referidas às diversas dimensões da sociedade. A dimensão econômica abrange as capacidades de inovar, diversificar, usar e articular recursos locais ou regionais para gerar oportunidades de trabalho e renda, além de fortalecer as cadeias produtivas e de integrar redes de produtores. A dimensão sociocultural diz respeito à equidade social obtida com a participação dos cidadãos nas estruturas de poder, tendo, por referência, a história, os valores, a cultura do território e o respeito pela diversidade frente à possibilidade de melhorar a qualidade de vida das populações. A dimensão político-institucional envolve os aspectos de construção ou renovação de instituições que permitem chegar às estratégias negociadas, obtendo a governabilidade democrática e a promoção do exercício cidadão. Já a dimensão ambiental se refere ao meio ambiente (ativo do desenvolvimento) e se apoia no princípio da sustentabilidade, com ênfase na ideia da gestão sustentável dos recursos naturais, de forma a garantir a disponibilidade desses recursos às gerações futuras. "

Brazilian Journal of Development

Diante do exposto, insta salientar que o bairro carioca de Santa Cruz e o município de Itaguaí – RJ receberam, desde a última década, vultosos investimentos em megaempreendimentos em diversas áreas no território local. O quadro 1 mostra os megaempreendimentos localizados no bairro da capital fluminense, bem como o montante investido e empregos gerados pelas operações de tais inversões de capitais. A forte variação do PIB itaguaiense nos últimos anos se deve em parte à instalação de diversas empresas no local. Os megaempreendimentos acomodados em Itaguaí – RJ estão também listados abaixo, que traz o montante investido e o número de empregos gerados.

Quadro 1: Megaempreendimentos Instalados em Itaguaí – RJ e Santa Cruz (Rio de Janeiro/RJ) entre 2000 e 2013.

Megaempreendimento/Variantes	Montante investido (R$ Bilhões)	Empregos gerados*	Local
Porto de Itaguaí (Expansão)	1,2	1.200 (diretos)	Itaguaí – RJ
Porto Sudeste	4	2.000 (diretos)	
Base Naval de Itaguaí (Submarinos Nucleares)	7,8	9.000 (diretos); 32.000 (indiretos)	
Nuclep e UFEM			
Arco Metropolitano do Rio de Janeiro	1,9	-	
Usiminas/Ingá	1	400	
Central de Tratamento de Resíduos (Ciclus)	0,4	600	
Indústria Mineradora (Piranema)	0,069180[1]	300 (diretos)	
Companhia Siderúrgica do Atlântico (Grupo ThyssenKrupp)	13,2	6.000 (diretos)	Bairro Carioca de Santa Cruz
Duplicação da Rodovia Governador Mário Covas (Rio-Santos) – BR 101 Sul	0,245	-	
Ampliação da Capacidade da Avenida Brasil	XXX	-	
Corredor de Ônibus Articulados BRT Transoeste	1	-	
Companhia Siderúrgica Consigua – Gerdau (Expansão)	2,47	500 (diretos) e 3.000 (indiretos)	
Rolls-Royce	0,2	100	
Centro de Processamento Final de Vacinas e Biofarmácia de Biomanguinhos/Fiocruz	0,8	700	

Fonte: EBC, 2013; PORTO SUDESTE, 2016; O DIA, 2010; CSN; ROSSETE, 1996, p. 77; EXTRA, 2010; IMPRENSA RJ, 2012; IMPRENSA RJ, 2011; PREFEITURA DO RIO, 2014; TKCSA, 2016; MULTIRIO, 2013.
*Na fase de operações.

O termo "Território dos Megaempreendimentos" (Mapa 2) foi originalmente concebido pela identificação, por parte deste autor, e concentração de empresas, investimentos bilionários e empregos gerados no território surgido entre o município de Itaguaí – RJ e o bairro carioca de Santa Cruz, onde as relações de mercado possivelmente se sobrepõe aos interesses da sociedade civil, perfazendo uma assimetria de poder entre o grande capital e o interesse social.

[1] A preços correntes de 1996 e 2005. Preço do m^3 R$ 8,00 (ROSSETE, 1996, p. 77) e R$ 11,53 (MARQUES, 2010, p. 14), multiplicado por 6.000.000 m^3 (2005) de produção anual (TUBBS *et al*, 2011, p. 1).

Brazilian Journal of Development

O quadro 1 demonstra que o "Território dos Megaempreendimentos" pode assim ser classificado, bem como associado ao conceito de território exposto por Sachs (2004) e Perico (2008). O curto espaço de tempo e a estrutura criada na década de 1970 para a expansão do setor dos megaempreendimentos, no território em análise, tornou o local num espaço propício à instalação de tais empresas, originando transformações multidimensionais (social, econômica, política, territorial, ambiental).

2 O CONTROLE SOCIAL COMO FERRAMENTA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

A discussão em torno da gestão social começa a tomar efetiva forma em tempos recentes, com a conceituação de uma sociedade emancipada, onde o Mercado e o Estado não predominariam nem interfeririam com tal amplitude conforme ocorreu em tempo passados, inclusive os aqui apresentados. Insta salientar que não se pode falar em controle social, sem antes fazer referência à gestão social.

Sob a égide de uma república, o povo é soberano e governa sobre si, ou seja, segundo Cançado, Pereira e Tenório (2013, p. 98) "...uma sociedade emancipada é por si mesma uma sociedade política...". O poder soberano, no pensamento republicano, repousa no povo e não mais na figura do monarca, em meio ao Estado Absolutista, ou na camada burguesa, no Estado Liberal. Segundo Habermas (2011, p. 24) o poder constituinte se baseia na autodeterminação da pessoa privada e não nos seus representantes, ou seja, a democracia representativa não espelha a totalidade de uma democracia participativa, justa e solidária, mas limitada e com a dialogicidade deficiente.

Diante desse cenário Habermas (2011, p. 28) destaca que o "nível do discurso do debate político" é elemento essencial e indispensável sob o prisma republicano. Outro ponto na questão que concerne tal diálogo diz respeito aos parâmetros amplos de satisfação, ou seja, a generalização do discurso não satisfaz um discurso de debate político adequado à uma sociedade emancipada com o povo soberano (HABERMAS, 2003, p. 28 *apud* CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 99). Habermas (2011), porém, discorda da ideia de uma totalidade social no diálogo, como Joshua Coen prega em seus discursos, valendo-se da premissa de uma formação informal da opinião pública como embasamento para uma política deliberativa plena.

Na Teoria da Ação Comunicativa (TAC), Habermas (1984) explicita a questão do capital e do poder, elementos do sistema, preponderar sobre o "mundo da vida" (cenário este do saber participativo, da ação comunicativa, que possui habilidade em se chegar ao bem comum). Habermas (1984) classifica como a "colonização do mundo da vida" a questão de o mercado dominar o poder

público, mas ressalta que na contemporaneidade, a sociedade é por demais consciente para que isso não ocorra (HABERMAS, 1984). A ação comunicativa é capaz de gerar um ambiente coeso e harmônico, fato esse que as ações instrumental e estratégica não são capazes de gerar. Desse modo, afirma-se que o "mundo da vida" é regido pela ação comunicativa, que pode conduzir influencias sobre normas e outras ações. Um exemplo diz respeito ao normativo jurídico, que na ação comunicativa, está sujeito à revisões e criação de respaldos (HABERMAS, 1984).

Diante do fenômeno em que o Estado deve estar atento ao "mundo da vida" e sempre com os canais de comunicação abertos às transformações sociais, pode-se estabelecer que a esfera pública não possui uma delimitação exterior. Uma tradução para tal afirmação diz respeito a caracterização "...pelos horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis... " (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 101), ou seja, a esfera pública deve estar adequada a absorver as transformações da sociedade para melhor atendê-la e entendê-la.

Habermas (2011, p. 92) afirma que a esfera pública é:

> "... como uma rede adequada para comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se considerarem opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. "

A esfera pública é composta também por indivíduos privados, mas que façam prevalecer interesse públicos, estes sendo precondições para o bem-estar coletivo, acima do bem-estar individual e egoístico. Os assuntos da sociedade são a temática principal nas esferas públicas e um espaço de deliberação é fundamental para a efetividade das políticas de gestão social, um espaço para discussões e deliberações sobre primordialidades e longo prazo (CANÇADO, SAUSEN E VILLELA, 2013, p. 19). A busca pelo bem comum é o foco, "...subordinando os interesses sociais ao empreendimento da sociedade. ", resultando tal cenário numa "ação plural" fruto de interpretações diversificadas. (TENÓRIO, 2012, p. 23)

O conceito de bem-estar aqui abordado baseia-se em Perico (2009, p. 104) numa reflexão no desenvolvimento humano e qualidade de vida a partir de distintos modelos e projetos territoriais. O bem-estar é o ápice do desenvolvimento territorial sustentável, o objetivo último e maior. Por tal cenário, importante se torna a contextualização local face aos indicadores oficiais de progresso nas diversas áreas multidimensionais.

Com o desenvolvimento das esferas públicas ocorrendo por meio da comunicação, é possível verificar a independência e emancipação delas em relação ao Mercado e ao Estado. Sendo assim a administração da própria sociedade e dos recursos intrínsecos a ela é que ocorre o chamado fenômeno da Gestão Social. Como exemplificação, há um equilíbrio de poderes entre os três setores (Sociedade Civil, Estado e Mercado), e quando tais setores entram no discurso da Gestão Social, há

um equilíbrio de poderes no momento da argumentação, do diálogo e do aceite das opiniões (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 102).

Um conceito de Gestão Social a ser levado em consideração, com a finalidade de delimitar a terminologia, pode ser utilizada a de Cançado, Tenório e Pereira (2011, p. 697 *apud* CANÇADO, SAUSEN E VILLELA, 2013, p. 17), que verifica em síntese que:

> "... a gestão social pode ser apresentada como a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último.

Por outro ainda há de se discutir o controle social, que tem sua origem nos chamados Direitos Fundamentais, que se encontram no rol da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), bem como em dispositivos infraconstitucionais (MOTTA E BARCHET, 2009, p. 102-157). O controle social, segundo Siraque (2009, p. 103 *apud* TENÓRIO, 2012, p. 30) é:

> "... ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo. "

Para Perico (2009, p. 101) o instrumento do controle social dá o poder e a "corresponsabilidade" aos atores sociais na administração do território ao qual o cidadão está inserido. A exposição de tais argumentos deixa evidente que "...o controle social é o complemento estratégico da gestão social do território...". A sensibilidade e a capacidade de mobilização são os elementos essenciais na busca pelo controle social, uma vez que o cidadão tem de estar engajado na busca final de sua participação para o desenvolvimento do território ao qual está inserido. O avanço político, seja em qual âmbito for, é o resultado do controle social (fluxos de informação, ambiente social arejado, objetivos e metas avaliados, ciclo de gestão apropriado, dentre outros), sendo esta a expressão positiva do uso massivo do instrumental. (PERICO, 2009, p. 101) Assim, a Controladoria-Geral da União – CGU (2016) traz em seu âmago o conceito de controle social, disseminando-o onde quer que haja instituições de controladoria, como nos municípios. A CGU avalia que o controle social afere os objetivos, processos e resultados da administração pública (Poder Executivo) e demais Poderes da República (Legislativo e Judiciário), seja dos governantes ou do próprio funcionalismo público para benefício da coletividade.

Em casos recentes de aproximação popular com o poder público, bem como na ativa participação da população diante dos atos estatais podemos verificar na década de 1980 o movimento das Diretas Já (1984) e na elaboração da Constituição da República (1988), via constituinte (1985-1987), que incluiu no seu rol diversos direitos e garantias sociais, bem como descentralizou parte considerável dos afazeres públicos e aumentou a importância e participação

dos municípios na República, fortalecendo tal ente federado. O surgimento das Organizações Não-Governamentais (ONGs) na década de 1990 foi outro evento que aproximou as discussões entre o Estado e a sociedade civil, institucionalizando esta última no formato da participação de elaboração e participação na implementação de políticas públicas, adicionando força à esfera pública (TENÓRIO, 2012, p. 21).

O tema do desenvolvimento é amplo, por esse motivo a delimitação do conceito é necessária. O desenvolvimento segundo Sachs (2008, p. 13) é aquele que vai além da proliferação da "riqueza material", atingindo uma "modernidade inclusiva", esta surgida de uma mudança na estrutura nacional promovendo a igualdade e redução da pobreza através da redução das desigualdades, criando oportunidades de equidade entre aqueles que detém maior poder social e os menos favorecidos pelo capital.

O desenvolvimento por si só, porém, não é elemento que possibilita um avanço na qualidade de vida, devendo ele também ser sustentável e coeso socialmente. Para que o caminho da gestão social seja adequadamente trilhado e todos tenham oportunidades de expressão, é necessária a equidade de poderes e atuação dos membros participantes (Sociedade Civil, Estado e Mercado). A composição de um território necessita ter esse equilibro entre os atores locais para haja a coesão social e um "desenvolvimento democrático", que gere zelo pelos direitos alheios diante da heterogeneidade do espaço territorial (PERICO, 2009, p. 103). Já quanto à sustentabilidade deve-se levar em consideração a proximidade entre este conceito e o de desenvolvimento, uma vez que o primeiro é fruto de um comedimento entre o crescimento da economia local na busca pelo bem-estar. A sustentabilidade:

> "...consiste na viabilidade dos modelos de desenvolvimento em longo prazo, sob o princípio de que o modelo deve garantir que as oportunidades de bem-estar e crescimento ocorrem de forma equitativa e inter-geracional. " (PERICO, 2009, p. 103)

Sachs (2008, p. 15) revela que os cinco pilares do desenvolvimento sustentável são: o social, ambiental, territorial, econômico e político. Na questão social Sachs esclarece que a "perspectiva de disrupção social que paira de forma ameaçadora em muitos lugares problemáticos do nosso planeta" torna primordial o abarcamento do tema ao desenvolvimento sustentável. Ambientalmente se tratando, o meio natural promove a humanidade com recursos e é o destinatário dos resíduos. Em relação ao território volta-se para a questão ambiental, pois a distribuição dos recursos no espaço, mas também da sociedade e suas atividades. O pilar econômico é o mais importante, uma vez que sem esse nenhum dos outros existiram e tal discussão não teria sentido existencial. A política entra na forma democrática de ser, assim a participação popular e dos demais integrantes econômicos é importante.

O desenvolvimento local surge como alternativa aos tradicionais parâmetros de desenvolvimento surgidos em meio a Era do Desenvolvimentismo pós-Segunda Grande Guerra, tais quais nível de industrialização, crescimento, dentre outros. A localidade emerge como solução aos problemas nacionais enfrentados pelos países, servindo de base, naqueles casos isolados de sucesso e solidez diante do fracasso do cenário maior, para a construção dos novos pilares da nação (ULTRAMARI E DUARTE, 2009, p. 20).

As alterações e transformações macroeconômicas não somente nacionais como internacionais das últimas décadas (crises, modelos econômicos, externalidades) vem debilitando as ações dos Estados Nacionais, descentralizando sua atuação. No Brasil essa desconcentração de poder busca no poder local dos municípios o espaço vago dos combalidos poderes centrais. Em suma, o cenário externo desfavorável e o "caráter municipalista" da Constituição da República (de 1988) consolidaram e transformaram a sociedade brasileira local, sendo os municípios os novos "agentes do desenvolvimento" (ULTRAMARI E DUARTE, 2009, p. 21).

Uma parte sensível do desenvolvimento, porém, refere-se ao local, pois para que seja concretizado e eficaz para os participantes, devem os atores envolvidos se articular em esforços para que os projetos ditados por eles não tenham termo conflituoso ou inegociável. Os participantes do desenvolvimento local devem promover as suas potencialidades e buscar juntos solucionar problemáticas incorporadas ao território promovendo respostas socioeconômicas que capacitem a localidade a autopromoção e autossuficiência (CANÇADO, SAUSEN E VILLELA, 2013, p. 26).

A contribuição da gestão social e dos processos de participação popular nas decisões que interfiram no desenvolvimento local são grandes, pode-se dizer que a gestão social e o desenvolvimento local são conceitos indissociáveis (VILLELA *et al*, 2014a), levando a multidimensionalidade do desenvolvimento citada por Sachs (2004, *apud* CANÇADO, SAUSEN E VILLELA, 2013, p. 27). A questão do fortalecimento da entidade municipal na atual Constituição da República preserva o desenvolvimento local como centro das atenções sobre o bem maior, o bem comum, aquele que se revela como o indicador de desenvolvimento através dos processos de discussão.

A reação aos efeitos resultados da descentralização de poder aos municípios vem na forma de sobrevivência, ou seja, os espaços locais devem se autopromover e atrair capital para seus territórios a fim de sustentar o desenvolvimento local e também ocupar os espaços deixados pelo Estado e aqueles que a sociedade civil não é capaz ou não é típica para assumir tal responsabilidade. Segundo Ultramari e Duarte (2009, p. 23):

> "... o governo municipal passa a ser visto como viabilizador local da instalação e do sucesso de novos empreendimentos, por meio do fornecimento de infraestrutura urbana e subsídios para a instalação de novas atividades econômicas. "

Esse fator de busca pelo capital em um primeiro momento, porém, pode gerar uma promoção do mercado e de incremento da arrecadação municipal, delegando à segundo plano os direitos e deveres sociais imediatos, passando as demandas sociais a serem complementares às demandas de mercado (mão de obra qualificada, saúde, educação, dentre outros) (ULTRAMARI E DUARTE, 2009, p. 23).

3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO "TERRITÓRIO DOS MEGAEMPREENDIMENTOS"

No ano de 2014 o então prefeito de Itaguaí – RJ, Luciano Mota, foi acusado pelo uso inadequado de verbas do Sistema Único de Saúde e dos Royalties do petróleo, culminando no afastamento e cassação do chefe do Poder Executivo no ano seguinte, bem como a abertura de diligencias por parte da Polícia Federal, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado e da União (TCERJ, 2015).

Diante do recente caso de corrupção no Poder Executivo de Itaguaí, a temática da gestão e do controle social ficou exposta no município, pois a participação da sociedade e dos organismos de controle social foram essenciais para a transição entre a antiga e a atual administração pública local, uma vez que a pressão popular sobre as instituições foi grande. A presença de manifestações e averiguações da polícia judiciária, MP e dos tribunais legislativos levaram à membros da Câmara Municipal a decidir pelo afastamento definitivo do prefeito, pois vereadores também foram associados ao esquema de corrupção local, o que poderia dificultar um debate imparcial sobre o futuro da administração pública municipal (G1 RIO, 2015; MACEDO, 2015).

O Vereador Willian Cezar (PT-RJ)[2] de Itaguaí – RJ, um dos representantes de oposição à administração municipal de Luciano Mota, e que levou adiante as investigações legislativas que culminaram no afastamento definitivo do ex-prefeito, afirma que:

> "Essa participação (social) vem aumentando, porém ela está muito pequena ainda. As sessões da Câmara são vazias. Elas só enchem quando é sobre determinada discussão sobre algo específico, um exemplo: vamos discutir o plano de cargos e salários na educação, então os *halls* desta Câmara lotavam porque era algo específico. (...)A sociedade (de Itaguaí – RJ) chega a participar (socialmente), ela vem aumentando sim, mas ainda está muito pouca. Desde os movimentos de junho de 2013, isso vem aumentando. A sociedade aqui foi para as ruas também, foi em 2013, duas vezes em 2014, em 2015. O movimento social da luta vem aumentando, mas é uma participação muito pouca ainda. "

[2] Entrevista realizada com o Vereador Willian Cezar (PT-RJ) na Câmara Municipal de Itaguaí – RJ em outubro de 2015.

A participação social, de uma forma geral, é elucidada ainda pela Ouvidora-Geral da Prefeitura de Itaguaí, Sueli Fernandes[3], que à época da administração de Luciano Mota, era uma cidadã comum e interessada nos fatos políticos cotidianos que acabaram por resultar na cassação do ex-prefeito. Ela afirma que:

> "Eu acho que, na minha opinião, como Ouvidora, as pessoas precisam se reunir mais, participar mais de reuniões, tem que ser feito mais, tem que ser orientado, programas de orientações dentro das escolas, para os jovens. Deveriam existir mais orientações a eles, de politização, mas que não seja voltada a captação de votos para a próxima eleição. "

Se por um lado a temática do controle social ganhou forma e consistência nos últimos anos em Itaguaí – RJ, o Plano Diretor municipal é um problema persistente. O atraso na sua conclusão, bem como a ausência de discussões com a sociedade e os mapeamentos não realizados para pôr termo ao documento, postergaram diversas políticas de ocupação e desenvolvimento de diversas regiões municipais (PLANO DIRETOR SUSTENTÁVEL DE ITAGUAÍ, 2007). O caso da Ilha da Madeira é o que possui maior atenção, devido ao próprio Plano Diretor (2007, p. 9-11) prever tal cenário, bem como pela presença dos megaempreendimentos e pela convivência com moradores locais.

Um elemento que resulta ainda no desenvolvimento local de Itaguaí – RJ, diz respeito à proximidade com a capital fluminense, mais precisamente com o bairro carioca de Santa Cruz, onde está localizado um grande complexo de empresas, o Distrito Industrial de Santa Cruz (VILLELA *et al*, 2014b; LA ROVERE E DA SILVA, 2010, p. 15-72).

Em Santa Cruz (Rio de Janeiro/RJ), a dinâmica industrial ocorre por meio de empresas de grande porte, como a Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA), do grupo alemão ThyssenKrupp, a Usina Consigua, da Gerdau, Casa da Moeda do Brasil, Rolls-Royce, dentre outros empreendimentos e o futuro centro de pesquisa e desenvolvimento de vacinas da Biomanguinhos/FIOCRUZ (CODIN, 2015; LA ROVERE E DA SILVA, 2010, p. 73-88, FIOCRUZ, 2014).

Mais especificamente se tratando da instalação da TKCSA, à época do início das obras diversas frentes de críticas à sua presença, bem como operação, surgiram devido a alterações ambientais e sociais na região. A colônia de pescadores do bairro carioca de Santa Cruz, as comunidades limítrofes à usina e organismos de meio ambiente avaliaram como prejudicial a presença dela na região devido ao seu porte, obras realizadas, impactos negativos gerados com a construção do porto exclusivo e funcionamento dos altos-fornos. Nesse ínterim adentra-se à gestão social, inexistente nesse caso, pois a escolha do DI de Santa Cruz para abarcar a TKCSA ocorreu por meio da existência de infraestrutura de escoamento, espaço físico disponível e incentivos fiscais

[3] Entrevista realizada com Sueli Fernandes, Ouvidora-Geral da Prefeitura de Itaguaí – RJ, em novembro de 2015.

concedidos pelos entes federados (CETEM, 2013, p. 1-4). A discussão entre Estado e Mercado excluiu a possibilidade de participação da sociedade civil, gerando efeitos de controle social logo após o início das operações da TKCSA.

A partir do cenário em que a gestão social e o controle social são parte fundamental no desenvolvimento local, a participação da sociedade torna-se ferramenta importante em uma região em que há grandes montantes de capital (público e privado), como o é no Território dos Megaempreendimentos.

Vultosos investimentos, expostos no Quadro 1, por exemplo, mostram aportes de bilhões de Reais no bairro carioca de Santa Cruz, mas ainda assim, o desenvolvimento local, segundo os parâmetros do IDH municipal do Rio de Janeiro mostram tal bairro na posição 119ª de 126 locais considerados (IPP, 2015). O bairro carioca de Santa Cruz e o município de Itaguaí – RJ, onde está inserido o Território dos Megaempreendimentos, possuem Índices de Desenvolvimento Humano considerados de nível alto, 0,742 (2000) e 0,715 (2010), respectivamente. Apesar de elevados os níveis do IDH de ambos locais, o quadro 2 mostra patamares ainda questionáveis nos rankings expostos.

Quadro 2: IDH comparado de Itaguaí – RJ e Santa Cruz (Rio de Janeiro/RJ)

Nome	IDH
Município do Rio de Janeiro	0,799 (2010)
Estado do Rio de Janeiro	0,761 (2010)
República Federativa do Brasil	0,755 (2010)
Bairro de Santa Cruz (Rio de Janeiro/RJ)	0,742 (2000)[4]
Município de Itaguaí – RJ	0,715 (2010)

Fonte: ATLAS BRASIL, 2010.

Conforme supracitado em seções anteriores, a participação social é de suma importância para o desenvolvimento local, mas tal ferramenta ainda é pouco utilizada no Território dos Megaempreendimentos. Uma evidencia desse fato é a questão do IDH, que expõe um desenvolvimento humano mais abaixo do Brasil, do Estado e do Município do Rio de janeiro (Quadro 2), mas com aportes de capital bilionários (Quadro 1).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A identificação do "Território dos Megaempreendimentos" e suas características socioeconômicas, políticas e dentre outras, ocorreu a partir dos montantes investidos na região, por vezes em patamares bilionários e pela quantidade de empresas e obras instaladas no local. O desenvolvimento local, porém, não acompanhou o capital invertido no local, tomando para si

[4] Ainda não há dados atualizados pelo Instituto Pereira Passos e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sobre os IDHs dos bairros do Rio de Janeiro para 2010.

avanços questionáveis quando se comprados a outros locais no próprio Estado do Rio de Janeiro, como a própria média de IDH do Brasil.

Diante desse cenário surge a gestão social e o controle social como ferramentas de auxílio ao desenvolvimento local, uma vez que a participação social torna possível o acesso às reais necessidades da população em meio a chegada dos megaempreendimentos na região em análise e as transformações sobrevindas com a chegada das empresas e o capital investido.

A promoção do desenvolvimento local está intrinsecamente ligada aos conceitos de gestão social e controle social, uma vez que se existe diálogo e o equilíbrio de poder entre os atores atuantes (Sociedade Civil, Estado e Mercado), há o avanço das melhorias na vida da população. Entende-se, por conseguinte, que a ausência ou baixa evidencia de gestão social e controle social prejudica a qualidade de vida, mesmo em um ambiente de forte crescimento econômico, como o ocorrido no bairro carioca de Santa Cruz e Itaguaí – RJ.

Assim, os impactos multidimensionais (social, econômico, ambiental, político, territorial) ocasionados pelos megaempreendimentos, teve sua origem na questionável atuação da gestão social e foi possível a consolidação das empresas impactantes com a debilidade sobre a atuação do controle social em relação às transformações socioeconômicas, políticas e ambientais em Santa Cruz (Rio de Janeiro/RJ) e Itaguaí – RJ.

Ao analisar-se o baixo interesse social na participação do processo decisório e de fiscalização dos atos do poder público e das atividades mercadológicas, questiona-se o poder-dever das sociedades carioca de Santa Cruz e itaguaiense – RJ em relação aos seus respectivos desenvolvimentos locais. Houve manifestações pontuais de gestão e controle social, como nos exemplos citados ao longo do texto (TKCSA em Santa Cruz e cassação do ex-prefeito de Itaguaí – RJ).

Para que haja um desenvolvimento pleno não suas mais diversas frentes é necessário a perpetuação da participação social nas transformações pelas quais os locais estão vivenciando ao longo dos anos, seja nas fases de instalação dos megaempreendimentos ou nas operações das empresas e obras. A gestão social e controle social não vão, por si só, pôr termo aos problemas multidimensionais detectados no desenvolvimento local, mas são a base pelo bem maior das sociedades locais, o bem-estar, do bairro carioca de Santa Cruz e do município de Itaguaí – RJ.

REFERÊNCIAS

ALCANTARA, D**.** *Itaguaí e Seropédica*. Anais da VI oficina de Arquitetura da Paisagem e III oficina Quapa-SEL RJ, p. 1-25. 2011.

ATLAS BRASIL. Disponível em: < http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: 19 mai. 2016.

CANÇADO, A. C., PEREIRA, J. R., TENÓRIO, F. G. *Gestão Social: Epistemologia de Um Paradigma*. Curitiba: CRV, 2013.

CANÇADO, A. C., SAUSEN, J. O., VILLELA, L. E. *Gestão Social versus Gestão Estratégica*. In: TENÓRIO, F. G. (org.). Gestão Social e Gestão Estratégica: Experiências em Desenvolvimento Territorial. Rio de Janeiro: FGV, 1. ed. 2013.

CETEM. *Cia. Siderúrgica do Atlântico causa problemas ambientais e de saúde à população de Santa Cruz (RJ).* 2013. Disponível em: <http://verbetes.cetem.gov.br/verbetes/ExibeVerbete.aspx?verid=132>. Acesso em: 20 jan. 2016.

CGU. *Glossário*. Brasília: 2016a. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=c>. Acesso em: 20 jan. 2016.

CODIN. Alternativa de Localização. *Distritos Industriais*. 2015. Disponível em: <http://www.codin.rj.gov.br/Paginas/ApoioInvestidor/AlternativaLocalizacao/DistritoCampoGrande.aspx>. Acesso em: 20 jan. 2016.

EBC. *Fábrica de submarinos comprova potencial tecnológico na área de defesa, afirma Dilma.* Brasília: 2013. Disponível em: < http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/03/dilma-com-fabrica-de-submarinos-pais-comprova-potencial-tecnologico-na>. Acesso em: 23 dez. 2015.

EXTRA. *Emprego em Seropédica: 600 vagas para central de tratamento de resíduo*. Disponível em: <http://extra.globo.com/emprego/emprego-em-seropedica-600-vagas-para-central-de-tratamento-de-residuo-363631.html#ixzz47S9aQW1T>. Acesso em: 13 jan. 2016.

FIOCRUZ. *Campus Santa Cruz (RJ).* 2014. Disponível em: <https://www.bio.fiocruz.br/index.php/home/crescimento-institucional/santa-cruz-rj>. Acesso em: 27 set. 2015.

G1 RIO. Câmara de Itaguaí, RJ, cassa mandato de Luciano Mota. G1 Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: < http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/07/camara-de-itaguai-no-rj-cassa-mandato-do-ex-prefeito-luciano-mota.html>. Acesso em: 20 jan. 2016.

GEORIO. Bairros Cariocas. Bairros. *Santa Cruz*. 2015. Disponível em: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/bairroscariocas/index_bairro.htm>. Acesso em: 20 jan. 2016.

GONÇALVES, C.*Recuperação ambiental de área contaminada pela Ingá Mercantil envolverá mais de R$ 92 milhões*. Agência Brasil, 2011. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-04-26/recuperacao-ambiental-de-area-contaminada-pela-inga-mercantil-envolvera-mais-de-r-92-milhoes>. Acesso em: 20 jan. 2016.

HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre factividade e validade*. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

HABERMAS, J. *The theory of communicative action: Reason and the rationalizalion of society*.Boston: Beacon Press, v. 1. 1984.

IBGE. Rio de Janeiro. *Itaguaí.* 2013. Disponível em: < http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=330200>. Acesso em 20 jan. 2016.

IMPRENSA RJ. *Indústria Siderúrgica Fluminense Entre as Maiores do Brasil.* Rio de Janeiro: 2011. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=553436>. Acesso em: 20 jan. 2016.

IMPRENSA RJ. *Distrito de Santa Cruz Receberá R$ 1,47 Bilhão em Investimentos*. Rio de Janeiro: 2012. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=1286647>. Acesso em: 20 jan. 2016.

IPP. 2015. Disponível em: <www.rio.rj.gov.br/web/ipp>. Acesso em: 20 jan. 2016.

LA ROVERE, R. L., DA SILVA, M. O. *Desenvolvimento Econômico Local da Zona Oeste do Rio de Janeiro e Seu Entorno*. Rio de Janeiro: PoD, 2010.

MACEDO, R. Câmara de Itaguaí cassa o prefeito Luciano Mota. O DIA, 2015. Disponível em: < http://odia.ig.com.br/odiaestado/2015-07-08/camara-de-itaguai-cassa-o-prefeito-luciano-mota.html>. Acesso em: 20 jan. 2016.

MOTTA, S., BARCHET, G. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Campus Jurídico, 2008.

MULTIRIO. *Investimento Bilionário no Distrito Industrial*. Rio de Janeiro: 2013b. Disponível em: <http://multirio.rio.rj.gov.br/index.php/leia/reportagens-artigos/reportagens/490-investimento-bilionario-no-distrito-industrial>. Acesso em: 14 jan. 2016.

O DIA. *Porto de Itaguaí vai criar 2.400 empregos***.** Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: < http://odia.ig.com.br/portal/economia/porto-de-itagua%C3%AD-vai-criar-2-400-empregos-1.113564>. Acesso em 11 out. 2015.

PLANO DIRETOR SUSTENTÁVEL DE ITAGUAÍ. Prefeitura de Itaguaí, 2007.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Ranking IDHM Municípios 2010*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/ranking-idhm-municipios-2010.aspx>. Acesso em: 20 jan. 2016.

PORTO SUDESTE. Itaguaí: 2016. Disponível em: <http://www.portosudeste.com/pt/>. Acesso em: 11 nov. 2015.

PREFEITURA DO RIO. *Prefeitura inicia obras do BRT Transbrasil*. Rio de Janeiro: 2014. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=5065490>. Acesso em: 10 jan. 2016.

ROSSETE, A. N.*Mineração e Planejamento Ambiental. Estudo de Caso: A Mineração de Areia no Município de Itaguaí-RJ*. Campinas: 1996. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?view=vtls000113981>. Acesso em: 10 dez. 2015.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento, Includente, Sustentável, Sustentado*. Rio de Janeiro: Gramond, 2008.

TCERJ. *Ação conjunta do TCE e da PF em Itaguaí*. 2015. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/todas-noticias/-/asset_publisher/SPJsTl5LTiyv/content/acao-conjunta-do-tce-e-da-pf-em-itaguai>. Acesso em: 20 jan. 2016

TENÓRIO, F. G. Escopo Teórico. In: TENÓRIO, F. G. (org.). *Cidadania e Desenvolvimento Local: Critérios de Análise*. Rio de Janeiro: FGV, v. 1. 2012.

TKCSA. *Institucional, thyssenkrupp CSA***.** Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: <http://www.thyssenkrupp-csa.com.br/institucional/>. Acesso em: 10 jan. 2016.

ULTRAMARI, C., DUARTE, F. *Desenvolvimento Local e Regional*. Curitiba: IBPEX, 2009.

VILLELA, L. E.; ARAUJO, A. C.; VIDAL, M. O.; COSTA, N. L. S. F. *Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS) e Gestão Social como conceitos indissociáveis: o caso do município de Itaguaí-RJ*. In: FERREIRA, Marco Aurélio Marques. (Org.). Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social: limites, desafios e possibilidades. 1ed.Viçosa: UFV, 2014a, v. 1.

VILLELA, L. E., GUEDES, C. A. M., VIDAL, M. O., FRANCISCO, D. N. *Desenvolvimento versus crescimento: as contradições no município de Itaguaí – RJ*. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, 2014b. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/14231>. Acesso em: 20 jan. 2016.