



## **GESTÃO SOCIAL, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO DE ITAGUAÍ-RJ1**

<sup>2</sup>Nicholas Augusto Mendes da Rocha Lima – UFRRJ

<sup>3</sup>Lamounier Erthal Villela - UFRRJ

---

1 Este artigo foi escrito em conjunto e contém texto integrante da Monografia do 1º autor, apresentada ao curso de Ciências Econômicas da UFRRJ, intitulada □O Município de Itaguaí a partir da chegada dos megaempreendimentos: análise sob as teorias do Desenvolvimento Sustentável e da Participação Social□, no ano de 2020.

2 Mestrando em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas □ PPGDT/UFRRJ e membro/pesquisador do PEPEDT/UFRRJ. E-mail: nicholasmendes84@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5816453668898133>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4677-7312>.

3 Professor do PPGCTIA, PPGDT, e DeCE /UFRRJ e Coordenador do PEPEDT/UFRRJ. E-mail: lamounier.erthal@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0265624345647321>.

Este trabalho objetivou analisar a dinâmica das ações públicas e o papel dos conselhos municipais na gestão dos impactos dos recentes megaempreendimentos no município de Itaguaí-RJ e utilizou como horizontes os critérios estabelecidos pelas teorias do Desenvolvimento Territorial Sustentável, pela Participação Social, mais precisamente no conceito de Gestão Social e Controle Social. A metodologia utilizada consistiu na elaboração de indicadores qualiquantitativos acerca do tema, utilizando-se de pesquisas bibliográfica, documental, telematizada e de campo. A dinâmica socioeconômica do município de Itaguaí se alterou, principalmente a partir dos anos 2000, com o advento dos megaempreendimentos e estes fizeram com que houvesse mudanças estruturais, econômicas e sociais, justificando analisar se houve ou não uma boa gestão do aporte de recursos advindos dos megaempreendimentos. Essa análise permitira avaliar se houve desenvolvimento no município, segundo as teorias supracitadas, e da gestão social durante o processo de implantação destes empreendimentos. Os resultados apontam que mesmo com crescimento de alguns índices econômicos, houve débil desenvolvimento socioeconômico, político e institucional no município, dado o montante de recursos empregados nesta localidade. Além disso, os resultados também indicaram que os conselhos municipais (representando, neste trabalho, o principal instrumento de gestão social e controle social), pela desvalorização e pela posição inferiorizada à que foram submetidos, têm dificuldade em conseguir exercer perfeitamente o seu papel.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Territorial Sustentável; megaempreendimentos; conselhos municipais; Gestão Social.

This work aimed to analyze the dynamics of public actions and the role of municipal councils in managing the impacts of recent mega-enterprises in the municipality of Itaguaí-RJ using the criteria established by the theory of Sustainable Territorial Development, the concept of Social Management and the theory of Multidimensional Development. The methodology used consisted of the elaboration of qualitative and quantitative indicators on the theme, using bibliographic, documentary, telematized and field research (structured interviews and questionnaires). The socioeconomic dynamics of Itaguaí has been changing since the 2000s with the advent of mega-enterprises and these led to structural, economic and social changes, which justified then to analyze whether or not there was a good management of the contribution of resources arising mega-enterprises in order to generate development in the municipality, according to the aforementioned theories, and social management during the process of implementing these enterprises. The results show that even with the growth of some economic indexes, there was weak socioeconomic, political and institutional development in the municipality given the amount of resources employed in this location and that the municipal councils (representing, in this work, the main instrument of social management and social control), due to the devaluation and the inferior position to which they were submitted, they have difficulty in achieving their role perfectly.

**Key-words:** Sustainable Territorial Development; mega-enterprises; city councils; Social Management.

Este estudio tuvo como objetivo analizar la dinámica de las acciones públicas y el rol de los concejos municipales en la gestión de los impactos de las recientes megaempresas en el municipio de Itaguaí-RJ y utilizó como horizontes los criterios establecidos por las teorías de Desarrollo Territorial Sostenible, por Participación Social, más precisamente en el concepto de Gestión Social y Control Social. La metodología utilizada consistió en la elaboración de indicadores cualitativos sobre el tema, utilizando investigaciones bibliográficas, documentales, telematizadas y de campo. La dinámica socioeconómica del municipio de Itaguaí cambió a partir de la década del 2000 con el advenimiento de las megaempresas y estas provocaron cambios estructurales, económicos y sociales, justificando el análisis de si hubo o no una buena gestión del aporte de recursos de las megaempresas. empresas de manera que generen desarrollo en el municipio, según las teorías antes mencionadas, y gestión social durante el proceso de implementación de estos proyectos. Los resultados muestran que aun con el crecimiento de algunos índices económicos, hubo un débil desarrollo socioeconómico, político e institucional en el municipio, dada la cantidad de recursos utilizados en esta localidad. y que los concejos municipales (que representan, en este trabajo, el principal instrumento de gestión social y control social), debido a la devaluación y posición de inferioridad a la que fueron sometidos, tienen dificultades para desempeñar perfectamente su función.

**Palabras clave:** Desarrollo Territorial Sostenible; megaempresas; concejos municipales; Gestión social.

## 1. INTRODUÇÃO

O município de Itaguaí - RJ sofreu (e vem sofrendo) fortes transformações estruturais nos últimos anos advindas dos megaempreendimentos que deveriam contribuir para o desenvolvimento local e respeitar os costumes e o conhecimento da população. Este município esteve no ápice do crescimento econômico fluminense recente, o que direcionou um enorme número de capitais para investimento, demonstrado pela evolução de seu PIB que passou de R\$1.9 bilhões em 2006 para R\$8,3 bilhões em 2017 (IBGE), trazendo a discussão acerca do direcionamento destes recursos para a alocação no desenvolvimento local.

Analisar este tema se justifica pelo fato de abrir novos rumos para compreensão da economia regional e urbana no município de Itaguaí e nas regiões da Baixada Fluminense e da Baía da Ilha Grande, sendo esta vertente econômica crucial para o entendimento das relações de poder atuais da sociedade, uma vez que demonstra a ligação das ações públicas e seu decorrer no processo de desenvolvimento e crescimento econômico.

O propósito é colocar o leitor em uma posição de questionamento acerca do emprego e da condução do aporte de recursos, trazendo uma análise próxima de sua realidade e do desenvolvimento em seu entorno e assim contribuir para a sua formação intelectual e seu conhecimento aplicado acerca da realidade econômica local. Sendo assim, faz-se necessário entender o desenvolvimento e sua aplicação no município.

O desenvolvimento sustentável “tenta reagir à moda predominante das soluções pretensamente universalistas e das fórmulas generalizadas” (SACHS, 1986, p.18), assumindo então que o desenvolvimento não segue uma regra, e sim, se adequa às características não universais de cada localidade para se manifestar de forma correta. Sendo assim, o produto deste crescimento será sustentável se incluído socialmente, ambientalmente correto e economicamente viável, atendendo às cinco dimensões: social, econômica, ecológica, espacial e cultural. Caso contrário, será sinônimo de inchaço urbano, degradação

ambiental e exclusão da comunidade local.

Perico (2009) atrelou o Desenvolvimento Territorial Sustentável às cinco dimensões básicas, caracterizantes deste desenvolvimento: coesão social, coesão territorial, sustentabilidade, inclusão econômica e bem-estar. Estas dimensões são geradoras do desenvolvimento por englobarem características diversas e complexas na agregação do investimento para as localidades.

O conceito de Gestão Social dá-se “como o processo gerencial participativo onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação” (TENÓRIO, 2006, p. 1146) e, sendo assim, todos os envolvidos no território deveriam ter igual espaço na discussão acerca dos rumos a serem tomados, e por consequência, nos desdobramentos dos mesmos. Além disso, os agentes devem exercer certa fiscalização destes desdobramentos sociais, revelando então o que entendemos como controle social: “é o direito público subjetivo de o particular, individual ou coletivamente, submeter o poder público estatal à fiscalização” (SIRAQUE, 2009, p.112).

Segundo a Constituição Federal Brasileira de 1988, os conselhos municipais deveriam ter um papel central como instrumento de controle social, analisando desde a elaboração, até a execução, perpassando por todas as entrelinhas da discussão acerca do processo de desenvolvimento e como este desenvolvimento impactará na realidade local e social. Faz-se papel do Estado desenvolver os métodos de comunicação com os conselhos, e conseqüentemente com a população, a fim de estabelecer relações de maior transparência e atender às demandas sociais, ambientais e econômicas, para assim gerar o desenvolvimento, demonstrando assim, a relação cíclica Estado – conselhos – população – Estado.

Segundo Tenório (2004, p.1):

Pensar o desenvolvimento local requer o envolvimento de diversas dimensões: econômica, social, cultural, ambiental e físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológica. Implica considerar os diferentes aspectos de inter-relacionamento

ativo dos diversos atores da sociedade. Nesse sentido importa, necessariamente, uma profunda transformação das relações sociais – não apenas dos processos gerenciais e técnicos de produção – incluindo também a preservação ambiental, já que a incorporação dessa dimensão às estratégias, programas e projetos de desenvolvimento tem como objetivo assegurar melhores condições materiais e a sustentabilidade do território, segundo as suas condições e vocações.

Neste sentido, assume-se a seguinte questão: Os megaempreendimentos instalados em Itaguaí-RJ acarretaram em desenvolvimento do município? Logo, o objetivo principal deste artigo é analisar a dinâmica dos megaempreendimentos no município de Itaguaí de acordo com as óticas preconizadas pelas teorias do desenvolvimento Territorial Sustentável – DTS, da Teoria do desenvolvimento Multidimensional e pela Participação Social, mais precisamente no que diz respeito ao Controle Social e à Gestão Social, para verificar se houve desenvolvimento municipal advindo destes investimentos.

## 2. OBJETIVOS

Analisar a dinâmica do Estado, os conselhos municipais, e suas relações interligadas, no que diz respeito à gestão social e aos preceitos da Teoria do Desenvolvimento Sustentável para verificar se houve uma condução adequada do aporte dos megaempreendimentos no desenvolvimento do município de Itaguaí-RJ.

Para isso, procurou-se seguir alguns objetivos específicos, sendo: i) mapear os megaempreendimentos e a dinâmica socioeconômica municipal; ii) apresentar um referencial teórico acerca das teorias e conceitos supracitados; iii) definir indicadores e pontos a serem utilizados para coleta de dados qualiquantitativos e para determinar a evolução do desenvolvimento nos municípios; iv) analisar o papel dos conselhos municipais como instrumento da participação social; v) e elaborar um panorama para verificar se houve desenvolvimento nos municípios.

## 3. METODOLOGIA

### 3.1. CONSTRUÇÃO DO INSTRUMENTO METODOLÓGICO

Tratou-se de uma pesquisa qualiquantitativa, pois teve como um dos objetivos elaborar indicadores quantitativos sobre os impactos das ações públicas na gestão dos impactos dos megaempreendimentos e definir qualitativamente o grau de aplicação destes às teorias de Desenvolvimento.

O estudo identificou meios específicos para a coleta de dados, no entanto, pesquisas bibliográficas e documentais foram imprescindíveis, dada a necessidade de compreender os aspectos de formação socioeconômica do município de Itaguaí. Logo, primeiro passo foi a pesquisa bibliográfica; segundo passo, a pesquisa documental; terceiro passo foi a pesquisa de campo, utilizando instrumentos de coleta de dados que foram aplicados aos atores responsáveis pelas ações públicas e/ou agentes do mercado ou da sociedade civil, e o quarto passo foi a análise destes resultados comparando com os indicadores do DTS.

A pesquisa bibliográfica delimitou a literatura sobre os seguintes temas: Desenvolvimento local/territorial/ DTS; Ações e políticas públicas; Indicadores de análises socioeconômicas; Indicadores de análise multidimensionais para desenvolvimento local; Participação Social, Gestão Social e Controle Social; Desenvolvimento Multidimensional. A pesquisa documental contribuiu para mapear as ações do poder público municipal. A pesquisa telematizada buscou dados disponíveis para o município nos sites dos municípios, IBGE, FIRJAN, Controladoria do Estado e da União, PDS da bacia de Sepetiba - RJ entre outros, além de dados sobre IDH-M e IFD-M, respectivamente no Censo IBGE (vários anos) e no site da FIRJAN.

A pesquisa de campo consistiu na segunda etapa da pesquisa, quando foram feitas visitas nas secretarias municipais e aos conselheiros municipais. Foi utilizado o suporte de um questionário base, elaborado

ao longo do período de análise bibliográfica, e utilizado, na forma de guia em entrevistas estruturadas para a obtenção de dados no que tange às ações dos poderes públicos e suas opiniões acerca de temas relacionados aos indicadores citados e sobre a gestão de impactos de megaempreendimentos (vide referencial teórico supracitado). A pesquisa tem como norte a pesquisa quantitativa, porém dados qualitativos serão utilizados quando necessários no desenvolvimento de análises e interpretações específicas.

No início do ano de 2020, com o surgimento da pandemia do Covid-19 e a impossibilidade de realizar atividades presenciais, o Colegiado BIG4 buscou novos meios de continuar com as atividades de aproximação com os membros e os territórios, e assim, formulou-se o projeto “Bate-Papo com o Colegiado BIG”, onde diversas lideranças territoriais expunham suas demandas, conflitos e necessidades, e a partir daí, percebeu-se a necessidade de formalizar estas demandas. Então, inspirado no Pacto Pelo Mar do Rio de Janeiro, surge em 2020, o Pacto pela BIG, e como instrumento de formalização, a “Carta Pela BIG”, a fim de relacionar e cobrar as demandas das comunidades do território da Baía da Ilha Grande.

Para formação da “Carta Pela BIG”, foram realizadas 4 oficinas pela Equipe PEPEDT6 em conjunto com o Colegiado BIG, intituladas respectivamente: i) “Agenda 2030 e Sustentabilidade”; ii) “Gestão e Controle Social, Participação e Ações Alcançadas”; iii) “Território e Redes”; iv) “Perspectivas de um Pacto para a Baía da Ilha Grande”. E assim, como um dos resultados destas oficinas, obteve-se a relação entre os ODS’s (vide Figura 5) e o processo de Gestão Territorial, como pode-se observar na Figura abaixo:

**FIGURA 1 - ODS como parte de um processo de Gestão Territorial.**

Eixos / Organizações	Administração municipal	Articulação territorial	Extensão universitária	Organização social	Objetivos, resultados esperados
Segurança alimentar, agroecologia e território	ODS 2 – Fome zero	ODS 15 – Vida terrestre	ODS 13 – Ação contra a mudança do clima	ODS 12 – Consumo e produção responsável	ACESSAR solidário aos recursos
Identidade, cultura e educação	ODS 11 – Cidades sustentáveis	ODS 1 – Erradicação da pobreza	ODS 4 – Educação de qualidade	ODS 5 – Igualdade de gênero	INCLUIR nas lutas e produção de saberes
Saneamento, resíduos, saúde	ODS 3 – Saúde e bem estar	ODS 6 – Água potável e saneamento	ODS 14 – Vida nas águas	ODS 7 – Energia limpa e acessível	CUIDAR da vida controlando riscos
Participação, organização, política	ODS 16 – Paz, justiça e instituições eficazes	ODS 9 – Indústria, inovação e infraestrutura	ODS 8 – Trabalho decente e crescimento	ODS 10 – Redução das desigualdades	PACTUAR e gerenciar uso dos recursos
Monitoramento					ODS 17 – Parcerias e meios de implementação

Fonte: LIMA, 2020, p. 34, apud Equipe PEPEDT (2020).

Exemplificadas as relações territoriais vide figura acima, buscou-se relacionar com a estruturação das entrevistas com os Conselheiros Municipais. A elaboração das questões foi feita a partir dos indicadores presentes na Figura 6, de modo que os dados fossem organizados em uma escala de Likert7, e assim, utilizar dados qualitativos de forma quantitativa, contribuindo para a elaboração de gráficos. As perguntas a seguir compunham o questionário:

**QUADRO 1 - Elaboração de Perguntas de Questionário**

PERGUNTA	Tematica/núcleo	INDICADOR
1. Qual é o seu nome?	Identificação	Identificação
2. Você faz parte de qual conselho?	Identificação	
3. Considera que o conselho que você faz parte sofre com informações passadas de maneira inadequada pelos órgãos públicos?	Assimetria de informação	
4. Considera que os conselheiros têm um papel fundamental de conscientização da população?	Participação social, trocas de saberes, redes	
5. Qual meio de disseminação de informação mais eficiente para um conselho?	Divulgação de reuniões, assembleias, etc	Coeso Social e Governabilidade
6. Considera que há coeso social na sua localidade? Por que?	Conselhos utilizados como forma de espaços de diálogo social e participação na formulação de atividades	
7. Considera que há coeso territorial (a população do território consegue tomar decisões em favor do território) na sua localidade? Por que?	Conselhos como espaço formador de redes intramunicipais, no sentido de concretizar e aprimorar as relações dos agentes	
8. Você e seu conselho estão cientes dos investimentos seguintes (apresentada a lista de empreendimentos constante neste artigo)	Estes investimentos foram apresentados à população antes de serem incluídos e durante o processo de inclusão na localidade? Foi ouvida a opinião pública na condução do espaço público em seu município?	Coeso Territorial
9. Você conhece o processo de inclusão de investimentos na sua localidade?		
10. Você julga estes investimentos e benefícios para a sua localidade? Como? (atrelando-os aos campos “Emprego e Renda”, “Saúde e Lazer” e “Educação”)	Criação de empregos, aumento da renda real da população, inclusão da população local no mercado de trabalho, ampliação do sistema de saúde e sanitários, ampliação do número de vagas e da qualidade escolar	Inclusão Econômica, Sustentabilidade e Bem-estar
11. Você considera que estes investimentos têm algum ponto negativo? (atrelando-os aos 6 indicadores)	Para cada indicador: Coeso Social, Coeso territorial, Governabilidade, Sustentabilidade, Inclusão econômica, Bem-estar	Todos
12. Você considera estes investimentos promovem desenvolvimento econômico? (atrelando-os aos 6 indicadores)	Para cada indicador: Coeso Social, Coeso territorial, Governabilidade, Sustentabilidade, Inclusão econômica, Bem-estar	Todos
13. Você considera que a distribuição de renda na sua localidade é eficiente?	Esta distribuição de renda justa para as classes sociais? Existem políticas públicas voltadas à equidade de renda no município?	Inclusão Econômica
14. Existem ações públicas e/ou particulares voltadas à promoção da cultura, lazer, esportes, etc.? Quais ações públicas você cre que a sua localidade mais necessita?	O aporte de investimentos e do aumento das receitas resultou no aumento da qualidade de vida e lazer da população?	Bem-estar
15. Você considera estes investimentos sendo incluídos socialmente?	O processo foi dialógico? O benefício foi distribuído entre as diversas áreas do município? Você está satisfeito com o poder público vigente?	Coeso Social, Governabilidade e Sustentabilidade
16. Qual a sua opinião sobre o poder público vigente na sua localidade?		

Fonte: LIMA, 2020, p. 34.

4 Colegiado Territorial Rural da Baía da Ilha Grande-RJ, instância articuladora do território, o qual ambos autores fazem parte.

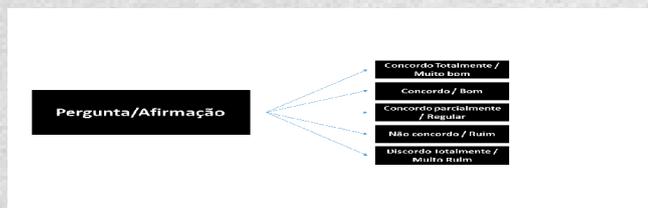
5 O Pacto Pelo Mar pode ser entendido como uma coalizão estadual com 80 instituições signatárias em apoio da agenda de políticas costeiras referentes a Agenda 2030 no território costeiro do Estado do Rio de Janeiro.

6 Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas-PEPEDT/UFRRJ. Programa o qual ambos os autores fazem parte (o segundo autor sendo coordenador).

7 A escala de Likert é uma metodologia estatística que visa estabelecer uma relação de concordância ou não com determinada questão, sendo normalmente atrelada à um nível de satisfação. Nesta pesquisa ela foi elaborada de modo a atender 5 níveis de satisfação (1 - Totalmente Satisfeito; 2 - Satisfeito; 3 – Moderadamente Satisfeito; 4 – Insatisfeito; 5 – Totalmente Insatisfeito) adaptados a cada questão cabível.

Para cada uma destas perguntas foi estabelecido um nível de concordância de Likert (Figura 2):

**FIGURA 2** - Níveis de Concordância Likert



Fonte: LIMA, 2020, p. 36.

E a partir daí, após a aplicação do questionário nas entrevistas, construiu-se uma base de dados a ser utilizada na análise.

### 3.2. SELEÇÃO DE SUJEITOS

A seleção de sujeitos (conselheiros municipais) foi construída a partir de ações formadas pelo PEPEDT-UFRRJ e do Colegiado BIG, que ocasionaram a formação de redes com diversos atores sociais componentes destes conselhos. A partir destas redes foi realizado um recorte nos conselhos municipais dentre os existentes em Itaguaí, e assim foram utilizados 5 neste artigo, englobando assim, algumas das principais dimensões das políticas públicas estabelecidas na Constituição Federal Brasileira de 1988.:

COMSAI – Conselho Municipal de Saúde de Itaguaí

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CMDPI – Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa

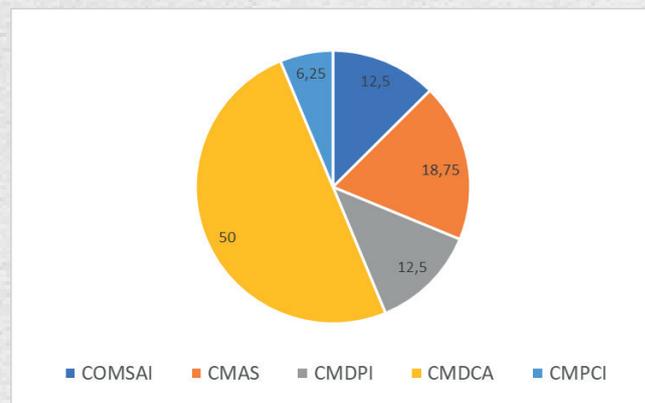
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CMPCI – Conselho Municipal de Política Cultural de Itaguaí

Este recorte foi realizado devido à aproximação temática destes conselhos com o referencial teórico utilizado neste trabalho, além da aproximação existente entre os conselheiros destes conselhos e o

pesquisador. Sendo assim, 16 Conselheiros Municipais participaram das entrevistas, sendo o perfil percentual distribuído por cada conselho da seguinte forma:

**GRÁFICO 1** - Distribuição percentual dos participantes por Conselho Municipal de Itaguaí



Fonte: LIMA, 2020, p. 37.

### 3.3. PROPOSTA METODOLÓGICA

Assim, buscou-se estabelecer uma relação entre a implementação dos megaempreendimentos, a opinião dos conselheiros municipais (todos atuantes do município de Itaguaí), os indicadores do DTS, do Desenvolvimento Multidimensional, da Gestão Social, do Controle Social e a evolução dos Índices de Desenvolvimento (IDH-M e IFD-M) em Itaguaí para verificar se houve desenvolvimento no município.

## 4. ANÁLISE

### 4.1. CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO MUNICÍPIO

#### 4.1.1. DINÂMICA POPULACIONAL E SOCIOECONÔMICA

A configuração atual do município de Itaguaí é tal que se localiza a 69km de distância da capital do Estado, é o município mais populoso de sua microrregião, e o 25º do

estado, além disso, seu IDH-M é considerado alto pelo PNUD e IBGE. O PIB Nominal de Itaguaí, segundo o IBGE 2014 foi de 7,977 Bilhões de Reais, representando 20,9% de participação na sua microrregião<sup>8</sup> e 1,2% no total do Estado do Rio de Janeiro.

Pode-se observar, na Tabela 1 abaixo, alguns dados socioeconômicos do município de Itaguaí:

**TABELA 1** - Dados Socioeconômicos do Município de Itaguaí-RJ

Itaguaí	
Área Territorial	282,606 km <sup>2</sup> [2019]
População estimada	134.819 pessoas [2020]
Densidade demográfica	395,45 hab/km <sup>2</sup> [2010]
Escolarização 6 a 14 anos	97,6 % [2010]
<b>IDHM Índice de desenvolvimento humano municipal</b>	0,715 [2010]
Mortalidade infantil	15,86 óbitos por mil nascidos vivos [2017]
Receitas realizadas	474.597,12207 R\$ (×1000) [2017]
Despesas empenhadas	544.374,1086 R\$ (×1000) [2017]
PIB per capita	61.819,73 R\$ [2017]

Fonte: CIDADES E ESTADOS, IBGE. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/itagua.html>>. Acesso em 13/11/2020.

Nas Tabelas 2 e 3, a continuação, uma vez que esta é uma análise que perpassa por indicadores relacionados principalmente à indústria, descreve-se a dinâmica da participação industrial no PIB do município de Itaguaí, comparando-o com as regiões da “Baixada I”<sup>9</sup> e do Estado do Rio de Janeiro.

**TABELA 2** - PIB Nominal do Município de Itaguaí por setores econômicos em comparação a Região da Baixada I e do Estado do Rio de Janeiro

PIB Nominal Itaguaí em comparação à Baixada I <sup>8</sup> por setores econômicos (R\$ milhões a preços constantes de 2014)								
Município	Indústria	Serviços	Adm. Pública	Agropecuária	Impostos	PIB 2014	Participação do PIB na Região	Participação do PIB no Estado
Itaguaí	1738,00	4645,00	962,00	16,00	615,00	7977,00	20,9%	1,2%
Região da Baixada I	5814,00	19301,00	9824,00	63,00	3170,00	38175,00	100%	5,7%
Estado do RJ	171684,00	301915,00	102899,00	2841,00	91738,00	671077,00		

Fonte: FIRJAN, 2017, p.7 - Retratos Regionais Baixada Fluminense – Área 1

**TABELA 3** - Composição e Participação dos Setores na Economia de Itaguaí-RJ em comparação com a região da Baixada I e do Estado do Rio de Janeiro

Participação dos Setores na Economia de Itaguaí - 2014					
Município	Indústria	Serviços	Administração Pública	Agropecuária	Impostos
Itaguaí	21,8%	58,2%	12,1%	0,2%	7,7%
Baixada I	15,2%	50,6%	25,7%	0,2%	8,3%
Estado do RJ	25,6%	45,0%	15,3%	0,4%	13,7%

Fonte: FIRJAN, 2017, p.7 - Retratos Regionais Baixada Fluminense – Área 1

#### 4.1.2. MEGAEMPREENDIMENTOS NO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ

Abaixo estão listados alguns dos principais megaempreendimentos realizados no município, e que contribuíram para colocar Itaguaí no topo dos municípios que mais receberam investimentos externos na América Latina nos últimos anos.

<sup>8</sup> A microrregião citada é a da Baixada Fluminense, Área 1

<sup>9</sup> A Região da Baixada I, de acordo com a Firjan, Retratos Regionais da Baixada Fluminense – Área 1, ano 2014, compreende os municípios de Itaguaí, Japeri, Mangaratiba, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados e Seropédica.

**QUADRO 2** - Megaempreendimentos no município de Itaguaí (RJ).

Principais Investimentos nas Cidades de Itaguaí/RJ e Seropédica/RJ segundo a FIRJAN e elaboração própria				
Período 2010/2012				
Investimento	Setor	Município	Objetivo	Valor (R\$ em bilhões)
CSN - Plataforma Logística em Itaguaí	Transporte/Logística	Itaguaí	Expansão/Modernização	3,7
Porto do Sudeste	Transporte/Logística	Itaguaí	Implantação	1,1
Gerádu - Terminal Portuário	Transporte/Logística	Itaguaí	Implantação	0,6
<b>Total do período</b>				<b>5,4</b>
Período 2012/2014				
Investimento	Setor	Município	Objetivo	Valor (R\$ em bilhões)
PROSUB	Construção Naval	Itaguaí	Implantação e Construção de Embarcações	5,2
Terminal da Usiminas em Itaguaí	Transporte/Logística	Itaguaí	Implantação	1,3
Porto de Itaguaí	Transporte/Logística	Itaguaí	Implantação e Expansão/Modernização	1,3
Porto do Sudeste	Transporte/Logística	Itaguaí	Implantação	1,3
Investimentos CEDAE	Saneamento Básico	Vários	Implantação e Expansão/Modernização	0,6
<b>Total do período</b>				<b>9,7</b>
Período 2014/2016				
Investimento	Setor	Município	Objetivo	Valor (R\$ em bilhões)
Prosub	Construção Naval	Itaguaí	Implantação e Construção de Embarcações	7,7
Investimentos da Cedae	Saneamento Básico	Vários	Implantação e Expansão/Modernização	0,9
Investimentos da Supervia	Transporte/Logística	Vários	Modernização	0,3
Via Light	Transporte/Logística	Vários	Implantação	0,2
Arco Metropolitano	Transporte/Logística	Vários	Implantação	0,2
<b>Total do período</b>				<b>9,3</b>
Período 2016/presente				
Investimento	Setor	Município	Objetivo	Valor (R\$ em bilhões)
Porto de Itaguaí - construção do canal derivativo	Transporte/Logística	Itaguaí	Implantação e Expansão/Modernização	0,04
Ampliação do SAA	Saneamento Básico	Itaguaí/Seropédica	Implantação e Expansão/Modernização	0,6
<b>Total do período</b>				<b>0,64</b>

Fonte: LIMA, 2020, p. 18.

Estes investimentos, em grande parte voltados para a atividade portuária e naval de modo geral, deram-se, principalmente, pela posição privilegiada do município de Itaguaí e do Porto de Itaguaí (antigo Porto de Sepetiba) para o escoamento da produção industrial do Estado do Rio de Janeiro, estando próximo à vários complexos industriais, como o de Santa Cruz (Bairro do Rio de Janeiro), e os dos municípios de Queimados, Seropédica, Nova Iguaçu, Paracambi, e demais da região. Além disso, a construção do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, que liga o município de Itaboraí ao município de Itaguaí, passando por mais 6 municípios (além dos dois citados), interferiu de forma significativa na logística industrial da região, configurando mais importância ainda ao Porto de Itaguaí. Abaixo demonstrase o fluxo criado para Itaguaí.

**FIGURA 3** - Mapa do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro



Fonte: TINOCO, 2019, p.1.

Neste município, os empreendimentos ocupam uma parcela territorial significativa, principalmente quando comparada a região central do município, como pode se observar na figura abaixo:

**FIGURA 4** - Mapa Industrial de Itaguaí-RJ



Fonte: Instituto Pereira Passos (IPP) – Prefeitura do Rio de Janeiro, 2015; CODIN, 2016; ALCANTARA, 2011 e Decreto Municipal No 3158/81, apud IKEDA JR, 2017, p. 42.

Devido ao tamanho físico e econômico destes empreendimentos, como observado nas figuras acima, esperava-se que acarretasse em grande desenvolvimento da localidade, porém isto somente iria ocorrer caso este aporte fosse gerido de acordo com os preceitos do DTS e da Participação Social, explicados abaixo.

## 4.2. EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

### 4.2.1. CRESCIMENTO ECONÔMICO X DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

De maneira geral, o desenvolvimento teve sua origem na ciência econômica: preliminarmente, Adam Smith (1776), Thomas Malthus (1798), David Ricardo (1817) e Karl Marx (1867) têm em suas teorias o desenvolvimento como um dos principais fatores para a consolidação de um sistema econômico.

Em *A Riqueza das Nações* (1776), Adam Smith preconizava que o desenvolvimento só seria possível quando os agentes fossem capazes de satisfazer seus interesses individuais de forma a serem espontâneos. Para ele, o desenvolvimento chegaria à partir do princípio de que todo Homem é movido pelo desejo do lucro, e logo, passaria a produzir mais excedente, e esta ação em reprodução levaria ao benefício pleno para a sociedade: ao desenvolvimento.

O desenvolvimento era então entendido como a forma primitiva de acumulação de capital, ou seja, o enriquecimento, de modo a satisfazer determinados interesses, e se todos os agentes conseguissem realizar esta acumulação, a economia então iria se desenvolver.

Tendo esta teoria se afluído durante a Primeira Revolução Industrial, a visão era voltada para o aumento da produtividade individual, o que culminaria no aumento da produtividade total e por consequência, dos lucros, levando a um aumento da renda per capita e total na economia, aumentando a satisfação do agente e levando ao desenvolvimento, ou seja, a soma das relações de bem-estar individuais levaria ao bem-estar total da economia. Atenta-se para esta visão como cíclica, uma vez que quanto maior fosse a satisfação do agente, maior seria sua produtividade. O papel do Estado, para Smith, seria o de garantir as liberdades individuais dos agentes.

Aqui tem-se uma visão muito mais individualista do processo de desenvolvimento, sendo então entendido como uma reação cumulativa, onde cada agente isoladamente contribui para a

geração deste desenvolvimento. A definição de Smith atenta para o desenvolvimento como decorrente do crescimento econômico.

Malthus (1798) traz uma visão mais macroeconômica, no sentido de que a relação do desenvolvimento dependeria não somente das ações individuais, mas também da acumulação do capital, do tamanho da população, da relação entre a produção de alimentos e o tamanho da população (podendo ocorrer desencontros, ocasionando na não satisfação das necessidades humanas), e da fertilidade deste solo.

Malthus busca as causas favoráveis para o crescimento da produção. Segundo ele estas seriam: Acumulação do capital, fertilidade do solo e invenções para economizar trabalho. O equilíbrio dinâmico em uma economia em crescimento requer determinadas proporções que equilibrem a oferta e a demanda. Como valores necessários que Malthus assume para que haja um desenvolvimento, estão principalmente aqueles ligados ao controle da população (fator o qual, Malthus enfatiza durante a sua obra). Os salários caem com um aumento da população, esse aumento ocorre por causa da ignorância, da falta de liberdade política e civil e da opressão. (FILHO, 2004, p.10).

Ricardo (1817) traz uma perspectiva de que a taxa de lucro dos capitalistas controlava o nível de investimento realizado na economia, de modo que quanto maior fosse a taxa de lucro, maior seria o percentual investido, e por consequência, o desenvolvimento da economia. Ele também traz a relação salarial como fator determinante do investimento, visto que, como os capitalistas investem dependendo de seus lucros, quanto maior forem os salários pagos, menor será esse lucro, logo, os salários pagos não poderiam estar acima do seu valor natural<sup>10</sup>, se não, o “desenvolvimento” estaria comprometido. Um outro fator importante é o limite do crescimento dado por ele.

Como a economia era majoritariamente rural, o limite do crescimento econômico, para Ricardo, se daria no esgotamento das terras férteis, e que assim que a atividade

<sup>10</sup> O valor natural dos salários, para Ricardo, seria o garantidor das condições mínimas do ser humano (o que na época era basicamente alimentação).

econômica fosse se expandindo para terras menos férteis (e/ou inférteis), os rendimentos da produção se tornariam progressivamente decrescentes. Esta lógica é conhecida como “Lei dos Rendimentos Decrescentes” de Ricardo.

As visões citadas até então descrevem uma lógica onde o individualismo era predominante, e o crescimento econômico seria dado principalmente por questões relacionadas à renda.

Em Marx (1867), começa-se a deslumbrar uma visão menos individualista da produção, no sentido que as relações sociais tomam mais importância que as individuais, contrariando principalmente a teoria de Smith, e implementando visões como a do “poder de barganha” na relação de tomada salarial, onde não mais o mercado regularia os salários, mas sim as relações entre o assalariado e o capitalista. O limite das teorias anteriores, para Marx, se daria no sentido de a competição não ser “justa”, e logo, algumas áreas da produção se tornarem restritas à outros agentes.

O aperfeiçoamento está intrinsecamente ligado com a acumulação do capital, pois capitais de pequeno porte não podem atingir determinados níveis de aperfeiçoamento, logo os capitais atingem determinados estágio onde torna-se impossível a entrada de outros capitalistas, acabando com o sistema concorrencial, e fazendo ao mesmo tempo com que uma oferta crescente, devido ao aperfeiçoamento dos processos produtivos, encare uma demanda decrescente (já que haveria uma insuficiência de demanda gerada pelo desemprego causado pelos meio de produção aperfeiçoados) , o que gera, obviamente, um excesso de oferta e portanto condena as empresas, e num nível global, o próprio sistema capitalista. Conseqüentemente a economia não cresce num longo prazo, ela se modifica, pois haveria um choque entre duas classes (aqui está mais uma vez uma demonstração da dialética a da abstração utilizada por Marx), a dos detentores de capital e a dos trabalhadores. (FILHO, 2004, p.20)

Sendo assim, o desenvolvimento econômico para Marx se daria pela regulação entre socialistas e capitalistas. Para a nossa

análise, o principal ponto da teoria de Marx é o início da visão social, não individualista, como geradora e mantenedora do desenvolvimento. A partir daí vários outros teóricos amadureceram a visão de crescimento e desenvolvimento econômico, como Schumpeter (1921), que incrementa a visão da inovação tecnológica como fator crucial no aumento da produtividade e na melhoria das condições do trabalho, Lewis, que relaciona o desenvolvimento a uma alteração da nos comportamentos social e individual, dentre outros.

Em 1972 foi realizada a Conferência de Estocolmo, um importante marco para a evolução do conceito de Desenvolvimento, onde reuniram-se diversas pessoas de diferentes países com o objetivo de discutir e elaborar metas para a questão ambiental, sendo a primeira grande conferência deste tema a ser realizada com importância global. Neste mesmo ano, Dennis Meadows, unido à outros pesquisadores, trouxeram a tona o estudo “Limites do Crescimento” no Clube de Roma<sup>11</sup>, onde formalizavam uma série de teorias e consideravam estudos anteriores, trazendo a discussão da importância da questão ambiental nas relações econômicas, a fim de alertar os líderes mundiais acerca das decisões a serem tomadas à partir daquele momento.

As teses e conclusões básicas do grupo de pesquisadores coordenado por Dennis Meadows (1972:20) são: 1. Se as atuais tendências de crescimento da população mundial, industrialização, poluição, produção de alimentos e diminuição de recursos naturais continuarem imutáveis, os limites de crescimento neste planeta serão alcançados algum dia dentro dos próximos cem anos. O resultado mais provável será um declínio súbito e incontrolável, tanto da população quanto da capacidade industrial; 2. É possível modificar estas tendências de crescimento e formar uma condição de estabilidade ecológica e econômica que se possa manter até um futuro remoto. O estado de equilíbrio

<sup>11</sup> O Clube de Roma é um grupo de pessoas ilustres que se reúnem para debater um vasto conjunto de assuntos relacionados a política, economia internacional e, sobretudo, o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Foi fundado em 1968 por Aurelio Peccei e Alexander King.

global poderá ser planejado de tal modo que as necessidades materiais básicas de cada pessoa na Terra sejam satisfeitas, e que cada pessoa tenha igual oportunidade de realizar seu potencial humano individual; 3. Se a população do mundo decidir empenhar-se em obter este segundo resultado, em vez de lutar pelo primeiro, quanto mais cedo ela começar a trabalhar para alcançá-lo, maiores serão suas possibilidades de êxito.

Para alcançar a estabilidade econômica e ecológica, Meadows et al. propõem o congelamento do crescimento da população global e do capital industrial; mostram a realidade dos recursos limitados e rediscutem a velha tese de Malthus do perigo do crescimento desenfreado da população mundial. (BRUSEKE, 1995, p. 29)

A partir destas conferências, e das que se seguiram, relacionadas ao tema, o mundo passou a ter uma noção mais coletiva do desenvolvimento, afastando-o das relações individualistas e trazendo uma visão mais humanizada, conjunta e liderada por ações coletivas. Surge a visão do Ecodesenvolvimento, e em seguida do Desenvolvimento Sustentável, onde o crescimento econômico é, não a única, mas sim uma das diversas vertentes compreendidas no conceito de desenvolvimento.

Em 1992 ocorreu a Eco-92, na cidade do Rio de Janeiro, onde reuniram-se mais de 35 mil pessoas de mais de 178 países, com o objetivo de diminuir a degradação ambiental e social causada pela atividade econômica, e buscar novos horizontes para a produção à nível mundial. Um marco da Eco-92, como ficou conhecida a conferência, foi a assinatura da Agenda 21, documento de 40 capítulos que foi assinado pelas lideranças mundiais afim de estabelecer ações sobre diversos temas, como: dimensão social e econômica; pobreza; consumo; sustentabilidade; desenvolvimento sustentável; saúde; meio ambiente; atmosfera; ecossistema; desertificação e seca; agricultura e agricultores; desenvolvimento rural; diversidade biológica; biotecnologia; recursos vivos; mares e oceanos; aproveitamento; gestão ecológica; mulher; infância e juventude; populações tradicionais; ONG's; trabalhadores e sindicatos; comércio; indústria; comunidade

científica e tecnológica; financiamento; tecnologia ecológica sustentável; educação; conscientização; cooperação; acordos internacionais; dentre outros, envolvendo assim diferentes dimensões da vida humana.

Em 2000, durante a realização da Cúpula do Milênio, reunião promovida pela Organização das Nações Unidas, em Nova York, líderes de 189 países assinaram o documento chamado Declaração do Milênio, a fim de erradicar a fome e a extrema pobreza do mundo até 2015. Neste documento foram elaborados 8 objetivos, denominados Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), abrangendo ações específicas de combate à fome e à pobreza, associadas à implementação de políticas de saúde, saneamento, educação, habitação, promoção da igualdade de gênero e meio ambiente, além de medidas para o estabelecimento de uma parceria global para o desenvolvimento sustentável. Para estes objetivos foram elaboradas 21 metas globais, acompanhadas por um conjunto de 60 indicadores. Estas metas, em sua grande maioria, tinham como horizonte temporal de 1990 até 2015.

Em setembro de 2015, representantes de 193 Estados-membros da ONU se reuniram em Nova York para dar continuidade aos objetivos tratados na Agenda 21, e formalizaram assim a assinatura da Agenda 2030. Com intenções semelhantes aos do ODM, porém mais trabalhadas, são indicados 17 objetivos, denominados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), e 169 metas distribuídas dentre estes objetivos.

### FIGURA 5 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)



Fonte: Site do PPGCS/FURG (Disponível em < <https://ppgcs.furg.br/agenda-2030> > Acesso em 22/11/2020).

Demonstrando as principais dimensões e metas que deveriam guiar os processos de tomada de decisão a nível mundial. Vale ressaltar que a discussão acerca de um desenvolvimento “mais sustentável”, mesmo ganhando importância mundial no decorrer dos anos, ainda conta com um déficit de ações mais efetivas por parte de alguns Estados/Nações, sendo em alguns lugares o apoio às causas do desenvolvimento utilizados apenas como atrativos à novos investimentos, ao favorecimento de políticas industriais e/ou de relações com outros países que se utilizam das metas da Agenda 2030 e dos ODS's.

#### 4.2.2. DESENVOLVIMENTO MULTIDIMENSIONAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

Em *Desenvolvimento Incluyente, Sustentável, Sustentado* (2004), Sachs assume o compromisso de revisitar o conceito de desenvolvimento humano no cenário da globalização do século XXI, adotando a concepção do desenvolvimento dividido em três aspectos: social (includente), ambiental (sustentável) e econômico (sustentado). No cenário conturbado entre a queda do neoliberalismo com os contornos do Consenso de Washington e o fim do socialismo real, Sachs expõe que crescimento econômico não é necessariamente sinônimo de desenvolvimento, embora ele seja necessário para a consecução do desenvolvimento, ou seja, tem-se uma visão muito mais ampliada do processo de desenvolvimento, estabelecendo-o como uma relação em redes e cadeias, onde as atitudes dos agentes estão diretamente interligadas, tornando-se coletivas, e assim, o desenvolvimento dar-se-á de forma muito mais abrangente.

Os artigos de Sachs nos apresentam os pressupostos para os seguintes questionamentos: Será que é possível pensar em sustentabilidade na vigência de um sistema capitalista de mercado? Nessa perspectiva de sustentabilidade sem uma mudança estrutural, os grupos menos

favorecidos que praticam a conservação e utilizam os recursos naturais para seu sustento estarão na mesma posição, comparado a outros grupos sociais que não praticam estes atos sustentáveis no seu dia a dia? Levando em conta esses elementos, se faz necessário muita reflexão para conseguir propor alguma solução prática para o problema da desigualdade social, que talvez seja um dos principais obstáculos para que se instaure um padrão de desenvolvimento próximo ao que se pretende chamar de sustentabilidade, tomando como referência, principalmente, os critérios dos ODM.

Para Perico (2009) o Desenvolvimento Territorial Sustentável está atrelado às manifestações de determinadas dimensões, e somente a união delas pode definir, ou se aproximar do desenvolvimento territorial sustentável. São estas manifestações: Coesão Social, Coesão Territorial, Sustentabilidade, Governabilidade, Inclusão Econômica e Bem-Estar. Tomam-se as cinco dimensões definidas pelo autor como indicadores de Desenvolvimento Territorial Sustentável, sendo estes conceitos definidos à seguir:

**Coesão Social:** fortalecimento dos laços interpessoais a fim de favorecer e capacitar o potencial de equidade dos direitos e obrigações cidadãos.

**Coesão Territorial:** refere-se a capacidade da população de um território ter densidade nas relações interpessoais para definir suas políticas, suas estratégias em função de seus próprios recursos e interesses territoriais.

**Sustentabilidade:** as atividades econômicas atuais não podem colocar em risco o bem comum nem as atividades econômicas futuras.

**Governabilidade:** refere-se a capacidade dos poderes públicos em agir com objetivos e propósitos de desenvolvimento local.

**Inclusão Econômica:** é a capacidade pelo qual o desenvolvimento local inclui a população economicamente ativa em suas atividades de modo contínuo e permanente.

**Bem-estar:** o desenvolvimento do local melhora a condições de vida da população agregando infraestrutura, saneamento,

instituições de saúde e de educação. E a partir destes, pode-se estabelecer uma relação entre o modelo social atual e seu ideal.

A gestão social visa a participação conjunta da sociedade e do poder público na construção das decisões acerca da localidade. Não deve haver atores hegemônicos ou superiores nos processos decisórios, fazendo com que a participação destes atenda ao máximo as demandas sociais. Considerando as definições de Perico (2009), buscou-se, no quadro seguinte, organizar as dimensões em indicadores para o DTS.

### QUADRO 3 - Indicadores do DTS- Desenvolvimento Territorial Sustentável

CONCEITOS	DEFINIÇÃO	INDICADORES
Coesão Social	Congruência da população local, ou seja, consiste no fortalecimento de seus laços interpessoais a fim de favorecer e capacitar o potencial de equidade dos direitos e obrigações cidadãs	Existência de espaços institucionais de discussão
Coesão Territorial	Refere-se à capacidade da população de um território de ter densidade nas relações interpessoais para definir suas políticas e estratégias em função de seus próprios recursos e interesses territoriais, principalmente nos processos de tomada de decisão	Participação social na formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas
Governabilidade	Refere-se à capacidade dos poderes públicos em agir com objetivos e propósitos do desenvolvimento local e da participação social	Educacional Legislativa Essencial à Justiça
Sustentabilidade	As atividades econômicas atuais não podem colocar em risco o bem comum nem as atividades econômicas das futuras gerações	Cultural Existência de áreas de proteção ambiental Consumo industrial e doméstico de substâncias destruidoras da camada de ozônio e da Baía de Sepetiba Políticas de incentivo à pesca local
Inclusão Econômica	É a capacidade pelo qual o desenvolvimento local inclui a população econômica mete ativa em suas atividades de modo contínuo e permanente	Emprego&Renda PIB Investimento IFGF População
Bem estar	O desenvolvimento local deve melhorar as condições de vida da população agregando infraestrutura em diversas áreas	Cultura Desporto e Lazer Saneamento Transporte

Fonte: Fonte: LIMA, 2020, p. 28.

Diante da complexidade das atuais relações socioprodutivas, não é possível analisar quaisquer dos conceitos anteriores isoladamente. O processo de desenvolvimento se dá por meio de uma teia produtiva que engloba todos os fatores sociais e econômicos, demonstrando assim suas múltiplas dimensões. Sendo assim, o Estado necessita de um mecanismo de aproximação do controle social, tanto no que diz respeito aos âmbitos do próprio Desenvolvimento Territorial Sustentável, quanto no que diz respeito à formação do aparelho regulatório.

Tenório (1990) indica que a participação é uma prática social formadora de políticas, com o objetivo de confrontar saberes. Assim, deve-se entender como os grupos locais estão envolvidos na dinâmica da solução dos problemas locais e como estes grupos

buscam articular soluções junto aos poderes públicos.

### 4.2.3. IDH-M E IFD-M

O IDH foi criado pelo PNUD (Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento), e no Brasil, é calculado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de geografia e Estatística). O IDH-M é uma variação do IDH, onde são explorados individualmente os dados municipais. O IDH-M é então um índice de desenvolvimento municipal, composto por três indicadores base, sendo: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1, sendo quão mais próximo de 1, melhor.

A metodologia de cálculo do IDH-M é tal que:

O IDHM é um índice composto que agrega 3 das mais importantes dimensões do desenvolvimento humano: a oportunidade de viver uma vida longa e saudável, de ter acesso ao conhecimento e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas, representadas pela saúde, educação e renda.

Vida longa e saudável é medida pela expectativa de vida ao nascer, calculada por método indireto a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE. Esse indicador mostra o número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade observados no ano de referência.

Padrão de vida é medido pela renda municipal per capita, ou seja, a renda média de cada residente de determinado município. É a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município - inclusive crianças e pessoas sem registro de renda. Os dados são do Censo Demográfico do IBGE.

Os três componentes acima são agrupados por meio da média geométrica, resultando no IDHM. (PNUD, 2021. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>. Acesso em 14/03/2021).

O IFD-M é o Índice Firjan de desenvolvimento Municipal, que é calculado anualmente pela FIRJAN utilizando dados oficiais disponíveis. Este estudo busca analisar todos os municípios brasileiros à partir de três principais áreas, sendo: Emprego&Renda, Educação e Saúde. O índice também varia

de 0 a 1, sendo quão mais próximo de 1, melhor. A metodologia do IFD-M é tal:

Sua metodologia possibilita determinar, com precisão, se a melhora relativa ocorrida em determinado município decorre da adoção de políticas específicas ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios. Desde 2014, a metodologia do IFDM foi aprimorada para captar os novos desafios do desenvolvimento brasileiro para esta nova década. O principal incremento foi situar o Brasil no mundo. A nova metodologia buscou padrões de desenvolvimento encontrados em países mais avançados, utilizando-os como referência para os indicadores municipais. Outro ponto importante foi a atualização de metas e parâmetros nacionais. Neste caso, o ano de referência deixou de ser 2000 e passou a ser 2010. (FIRJAN, 2021. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em 14/03/2021).

Sendo assim, estes índices serão utilizados nesta análise de modo a explicar a evolução, em números, da economia de Itaguaí-RJ. Lembrando que esta trata-se de uma análise destes itens em conjunto com os indicadores do DTS e da Participação Social, esta última que será explicada abaixo.

### 4.3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL: GESTÃO SOCIAL E CONTROLE SOCIAL

Nos últimos anos, o enfoque da atuação das políticas públicas e de seu papel na condução do desenvolvimento das localidades vem aumentando, a Gestão Social surge como aparato para o entendimento destas relações. A gestão Social é uma teoria que tem suas origens fundamentadas no Brasil, nos anos 90, tendo como principal referência a criação do PEGS (Programa de Estudos em Gestão Social) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (PEGS/EBAPE/FGV).

O aparato da gestão social é influenciado por teorias nacionais e internacionais, e que trata de temas como a participação, a cidadania, o interesse bem compreendido, a emancipação, a esfera pública e a tomada de decisões coletivas, a cidadania deliberativa, a Dialética Negativa de Adorno, e os Níveis de Consciência de Paulo Freire, o controle social, dentre outros. Segundo Tenório (1998), trata-se de justificar a presença do Estado focalizado, através de políticas sociais e de fomentar, flexibilizando as

relações de trabalho e de produção dos agentes econômicos.

As relações sociais são consideravelmente importantes na Gestão Social. A exposição de problemas cotidianos, das demandas populacionais, das insatisfações populares, dos déficits financeiros, ambientais, e sociais, devem ser os pontos de partida para a elaboração e aplicação das políticas públicas.

(...) no contexto da gestão social orientada pela racionalidade comunicativa, os atores, ao fazerem suas propostas, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente no qual todos os participantes exponham suas argumentações.<sup>5</sup> Existe argumento quando os requisitos de validade se tomam explícitos em termos de até que ponto podem ser oferecidas boas razões para eles em lugar da coação ou força. Estes argumentos são expostos através da razão, do conhecimento; portanto, discursivamente. Quem fala expõe suas idéias de maneira racional e quem ouve reage tomando posições motivadas também pela razão. (TENÓRIO, 1998, p. 16).

Logo, revela-se a importância da simetria da informação<sup>12</sup>, da transparência das relações interpessoais, da participação social e da representatividade nos locais de discussão pública, da inovação dos meios de disseminação da informação pública, e da dialogicidade. Estes fatores irão contribuir para que a sociedade civil possa exercer certo poder sobre as decisões econômicas e sociais tomadas em sua localidade, este poder é entendido como o controle social. Além disso, a existência dos indicadores das teorias de desenvolvimento explicadas no Referencial Teórico somente será possível caso haja uma gestão municipal que se utiliza da Gestão Social e da Participação Social durante e após o processo de tomada de decisões.

No município de Itaguaí, os Conselhos Municipais vêm atuando como um dos importantes instrumentos de Controle Social, uma vez que aproximam as relações entre poder público, sociedade civil e setor privado, e deveriam ser o espaço de fusão das opiniões e interesses destas

12 Informação simétrica, neste artigo, quer dizer o livre acesso, por parte dos agentes econômicos, às informações existentes sobre determinado conteúdo ou assunto.

vertentes. Neste trabalho, os Indicadores do Desenvolvimento Territorial Sustentável, do Desenvolvimento Multidimensional e da Participação Social foram utilizados na formatação do instrumento metodológico, e a partir deles, na elaboração dos resultados, comparando-os com a evolução do IDH-M e do IFD-M de Itaguaí, demonstrando a importância destes temas para constatar-se ou não o desenvolvimento no município.

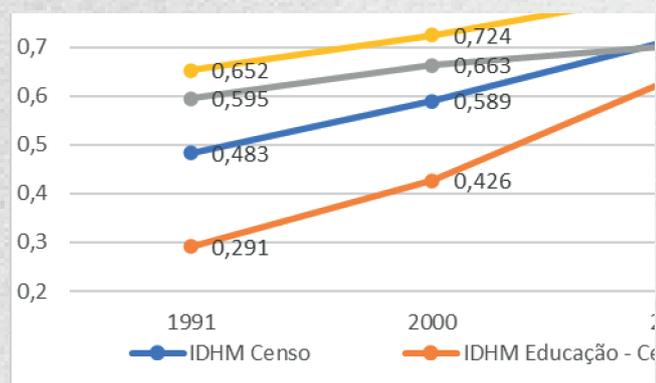
## 5. RESULTADOS

### 5.1. IDH-M E IFD-M

Nos Gráficos 1 e 2, descreve-se, respectivamente, a evolução do IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – PNUD) e do IFD-M (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – FIRJAN) do município de Itaguaí por subgrupos, tendo como referências os anos<sup>13</sup> de 1991, 2000 e 2010 para o IDH-M e de 2005, 2010 e 2016 para o IFD-M. estabeleceremos uma análise da evolução histórica-comparativa dos índices.

Os índices de desenvolvimento são de importante análise devido a constatar, ou não, em números e estatísticas, a evolução do desenvolvimento no município ao longo dos anos.

**GRÁFICO 2** - Evolução do IDH-M de Itaguaí por subgrupos

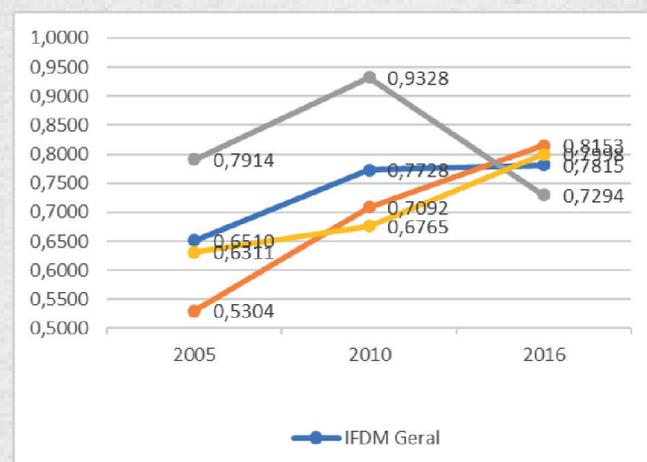


Fonte: LIMA, 2020, p. 39, com dados do Censo / Atlas. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/consulta/planilha>

<sup>13</sup> Os anos foram escolhidos de forma a demonstrar um panorama antes-durante-atualmente dos empreendimentos (a limitação de dados deu-se pela ausência de pesquisas mais atuais).

De acordo com os dados obtidos, observa-se no gráfico 1 (dados do Censo), elevação em todos os índices de 1991 até 2010, tendo que o IDH-M Renda passou de 0,595 para 0,703 ( $\Delta$  de +0,108), o IDH-M Educação passou de 0,291 para 0,638 ( $\Delta$  de + 0,347), o IDH-M Longevidade passou de 0,652 para 0,814 ( $\Delta$  de 0,162) e o IDH-M Geral, ponderação de todos os anteriores, passou de 0,483 para 0,715, tendo  $\Delta$  de 0,232. Esta variação é considerada alta se comparada a de outros municípios brasileiros, o que deveria demonstrar um bom desenvolvimento. Abaixo descreve-se esta relação baseada em dados do IFD-M para o mesmo município.

**GRÁFICO 3** - Evolução do IFD-M de Itaguaí por subgrupos



Fonte: LIMA, 2020, p. 40, com dados do Atlas BR. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/consulta/planilha>

De acordo com os dados obtidos, observa-se no gráfico 2 (dados da FIRJAN-RJ), elevação em todos os índices de 2005 até 2016, tendo que o IFD-M Emprego & Renda passou de 0,7914 para 0,7294 ( $\Delta$  de -0,0620), chamando atenção para o pico em 2010 de 0,9328, considerado altíssimo para o índice. O IFD-M Educação passou de 0,5304 para 0,8153 ( $\Delta$  de + 0,2849), o IFD-M Saúde passou de 0,6311 para 0,7998 ( $\Delta$  de 0,1687) e o IFD-M Geral, ponderação de todos os anteriores, passou de 0,6510 para 0,7815, tendo  $\Delta$  de 0,1305. No IFD-M

<sup>14</sup>  $\Delta$  quer dizer variação

<sup>15</sup>  $\Delta$  quer dizer variação

vale atentar para a desaceleração do crescimento após 2010, fato explicado pela instabilidade política e financeira a níveis Nacional, Estadual e Municipal, impactando diretamente na evolução dos investimentos nesta localidade e no enfraquecimento da industrialização brasileira de modo geral, levando à quase que uma estagnação do IFD-M geral a partir de 2010.

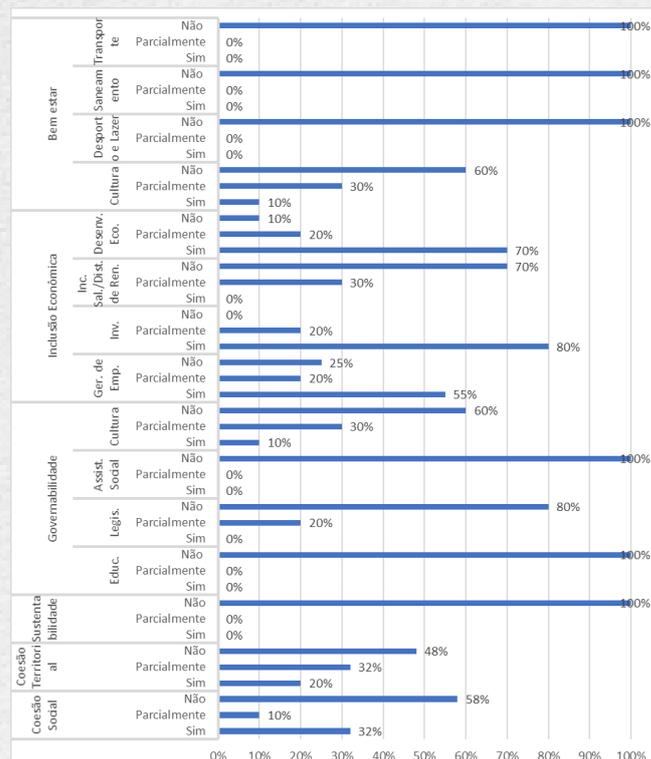
É importante ressaltar a característica monológica destes investimentos, ou seja, não há diálogo no processo de implantação, e sim, estes empreendimentos são entregues em suas localidades sem qualquer senso popular e sem apropriação do excedente econômico gerado por eles por parte da localidade. Deveriam ainda existir uma série de “metas” a serem cumpridas pelas empresas, de modo a compensar a existência destes incentivos, porém não é o que ocorre. Outro processo interessante de se observar é o de concentração da renda em poucos agentes.

A política clientelista aliada à corrupção dos agentes públicos neste município, fato visto pelos inúmeros escândalos de corrupção recentes no município, fez com que a concentração da renda advinda destes megaempreendimentos crescesse muito, fato este que interfere na contabilização de alguns índices convencionais de desenvolvimento, porém de forma ilusória, uma vez que foram puxados para cima pelo aumento da renda total, e por consequência da renda per capita, porém, não são espelhos da situação real da população.

## 5.2. ANÁLISE DOS INDICADORES OBTIDOS NA PESQUISA DE CAMPO

A análise dos conselheiros acerca da presença ou não dos indicadores da referida pesquisa resultou em um gráfico que concatena as respostas dos questionários guias de entrevistas em um instrumento “visualizador” do Desenvolvimento Territorial Sustentável e da Participação Social do município. Esta visualização é tal que:

**GRÁFICO 4** - Presença dos Indicadores do DTS e da Gestão Social na Implementação dos Megaempreendimentos em Itaguaí



Fonte: LIMA, 2020, p. 42.

## 5.3. ANÁLISE POR INDICADORES

Os resultados, segundo os indicadores, demonstraram uma fraca relação de comunicação entre poder público e conselhos municipais, demonstrando falha no modelo de governabilidade pública empregado na localidade, fazendo com que, visto que os conselhos municipais são a principal ferramenta de controle social, houvesse, além uma má gestão dos recursos que deveriam ser empregados para a evolução socioeconômica destes municípios, uma monologicidade na criação destes conselhos.

A evolução dos índices de desenvolvimento do município se deu de uma forma quando analisamos os dados do IBGE, PNUD e da FIRJAN, porém de outra quando analisamos os dados obtidos nos conselhos municipais, ou seja, de maneira menos que proporcionalmente ao montante de investimentos comprovando que, o modelo de desenvolvimento empregado não é adequado à localidade, e, além disso, analisando as respostas de acordo com os indicadores, um a um, revelaram-se falhas, como:

na inclusão econômica: o PIB do município cresceu, porém estes recursos são gerados no município mas direcionados para fora, tendo pouco aproveitamento na localidade (relação de não reinvestimento). Houve aumento significativo no número de vagas de emprego, porém a maioria dos cargos fixos são ocupados por moradores dos bairros da cidade do Rio de Janeiro, ou de outros estados, ou seja, a população local não foi inserida por completo no processo de industrialização, e quando foi, fez-se em cargos pouco significativos economicamente (temporários, terceirizados, etc);

na sustentabilidade, uma vez que, a atividade destas empresas gera dejetos para dentro da Baía, elimina zonas costeiras (utilizadas agora para a construção destes empreendimentos), emite poluentes no ar do município, e assim dificultam/impossibilitam outras atividades econômicas antes compreendidas na localidade, como a pesca na região próxima ao atual Porto de Itaguaí, vide as comunidades da Ilha da Madeira e da Coroa Grande. Sugestões de leitura acerca deste tema são o trabalho “Comunidades Tradicionais de Pescadores Artesanais de Coroa Grande e Ilha da Madeira, uma análise sócio-histórica a partir de uma perspectiva etnográfica”, e também o trabalho “Redes entre Comunidades Tradicionais e Instituições de Extensão na Baía da Ilha Grande” (neste segundo participo como coautor) que foram apresentados no I CCI RedeCT, em novembro de 2020, e que virão a fazer parte, como capítulo, do volume 2020 do livro “Povos Originários e Comunidades Tradicionais/RedeCT”;

na coesão social e territorial, devido à ausência da dialogicidade no processo de tomada de decisões, da fraca existência da participação social, da não observação das necessidades das comunidades tradicionais presentes no município, dentre outros fatores, enfraquecendo assim a união territorial e impossibilitando a participação social plena;

na governabilidade, uma vez que os espaços de discussão e o papel político dos cidadãos é escondido por um poder público pouco participativo, envolvido em diversos escândalos políticos nos últimos anos, com cassação de prefeitos, etc., além do não garantia da criação de espaços

públicos de discussão, e da não melhoria nos item constantes no campo bem-estar, indicador que está diretamente ligado à Governabilidade.

no bem-estar, pois não houve desenvolvimento significativo das atividades culturais, do sistema de transportes (tanto em questões de melhoria significativa das rodovias e estradas, quanto na melhoria da qualidade do transporte público, seja no desenvolvimento de novas linhas, aumento do número de ônibus, etc.), nem desporto e lazer, nem no saneamento (tanto nas águas quanto nos esgotos).

## 6. CONCLUSÕES

Ao analisar a dinâmica do Estado, dos conselhos municipais, e das suas relações interligadas, no que diz respeito à gestão social e aos preceitos da Teoria do Desenvolvimento Sustentável do município de Itaguaí, a partir de uma ótica voltada para a visão local, compreende-se como se deu o processo de desenvolvimento.

Os resultados da pesquisa revelam um modelo apenas de crescimento e inchaço econômicos, não atendendo às diretrizes ambientais e sociais que estariam compreendidas por um modelo de desenvolvimento sustentável e multidimensional. Muito disso deve-se à ausência quase que completa do instrumento público de governabilidade, que tem de manter espaço aberto para o crescimento industrial e empresarial, porém, não deve se afastar de sua principal função que é manter os instrumentos de controle social plenos, e garantir a qualidade de vida de seus locais. Quando analisamos indicador por indicador, nos resultados, percebe-se que não há benefício significativo, na opinião dos conselheiros, em praticamente nenhum âmbito.

O modelo de desenvolvimento empregado nesta localidade é falho, e devido a isso, o aporte dos megaempreendimentos não foi absorvido construtivamente pelo município. Atentando para o panorama atual do município de Itaguaí – RJ vê-se um fraco comprometimento do poder público com as principais diretrizes garantidoras da qualidade de vida populacional. Não há

nenhum modo de desenvolvimento econômico que realmente funcione se a população não estiver amparada por serviços básicos de qualidade que proporcionem um melhor viver e que garantam a equidade, ou algo próximo a ela, das oportunidades advindas desses megaempreendimentos. Neste município, políticas de inserção da população nos processos de tomada de decisão, ou de conhecimento e apropriação do controle social e territorial, devem ser tomadas de forma mais que urgente. O aparato destas políticas aproxima a realidade da população para com a esfera pública e, somente assim, conseguir-se-á chegar próximo ao modelo de desenvolvimento mais justo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Atlas. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013. Acesso em 10 nov. 2020, v. 22, 2016.

BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 1995.

CALVACANTI, Clóvis. Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável. Cortez; Fundação Joaquim Nabuco, 1995.

CANÇADO, Airton Cardoso; VILLELA, Lamounier Erthal; SAUSEN, Jorge Oneide. GESTÃO SOCIAL E GESTÃO ESTRATÉGICA: REFLEXÕES SOBRE AS DIFERENÇAS E APROXIMAÇÕES DE CONCEITOS. Environmental & Social Management Journal/Revista de Gestão Social e Ambiental, v. 10, n. 3, 2016.

CIDADES E ESTADOS, IBGE. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/itaguaui.html>>. Acesso em 13/11/2020.

Contas anuais. Receitas orçamentárias realizadas (Anexo I-C) 2017 e Despesas orçamentárias empenhadas (Anexo I-D) 2017. In: Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional, Siconfi: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Brasília, DF, [2018]. Disponível em: [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Acesso em: set. 2018

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN. IFDM. Disponível em: < <https://www.firjan.com.br/ifdm/>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

FEDERAL, Senado. Constituição federal de 1988. Fonte: Planalto. gov. br: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm), 1988.

FILHO, Horst Lucht. Desenvolvimento x Crescimento Econômico: uma análise histórica das teorias. Evinci 2004, PET Economia UFPR, 2004.

FIRJAN – Retratos Regionais, 5ª Edição, 2014. Perfil Econômico Regional, Região Baixada Fluminense Área I, Sistema FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/retratos-regionais-1.htm>>. Acesso em 15 ago. 2019.

FIRJAN – Retratos Regionais, 6ª Edição, 2015. Perfil Econômico Regional, Região Baixada Fluminense Área I, Sistema FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/retratos-regionais-1.htm>>. Acesso em 15 ago. 2019.

FIRJAN – Retratos Regionais, 7ª Edição, 2016. Perfil Econômico Regional, Região Baixada Fluminense Área I, Sistema FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/retratos-regionais-1.htm>>. Acesso

em 15 ago. 2019.

FIRJAN – Retratos Regionais, 8ª Edição, 2017. Perfil Econômico Regional, Região Baixada Fluminense Área I, Sistema FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/retratos-regionais-1.htm>>. Acesso em 15 ago. 2019.

FIRJAN – Retratos Regionais, 9ª Edição, 2018. Perfil Econômico Regional, Região Baixada Fluminense Área I, Sistema FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/retratos-regionais-1.htm>>. Acesso em 15 ago. 2019.

IBGE, Censo Demográfico 2010, Área territorial brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estimativas da população residente com data de referência 1o de julho de 2019.

IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

IKEDA JÚNIOR, Riyuzo et al. Gestão Social e Controle Social no Bairro Carioca de Santa Cruz e Itaguaí–RJ: Um Olhar Sobre o Desenvolvimento Local no Território dos Megaempreendimentos. 2017.

LIMA, Nicholas A. M. R. O Município de Itaguaí a partir da chegada dos megaempreendimentos: análise sob as teorias do Desenvolvimento Sustentável e da Participação Social. Seropédica, 2020. 49 p. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas), Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

MALTHUS, Thomas Robert. An essay on the principle of population as it affects the future improvement of society, with remarks on the speculations of Mr Godwin, M. Condorcet, and other writers. London: J. Johnson, 1798.

MARX, Karl. Capital: A Critique of Political Economy. Volume I: The Process of Production of Capital. Giuseppe Castrovilli, 1867.

MEADOWS, Donella H. et al. Limites do crescimento: um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. São Paulo: Perspectiva, 1972.

Ministério da Saúde, Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde - DATASUS 2017.

PERICO, Rafael Echeverri. Identidade e território no Brasil. IICA, 2009.

Plataforma Agenda 2030 (Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/sobre/> Acesso em: 22/11/2020).

PPGCS/FURG (Disponível em < <https://ppgcs.furg.br/agenda-2030>> Acesso em 22/11/2020).

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. O que é o IDHM. Disponível em: < <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

RICARDO, David. On the Principles of Political Economy and Taxation: London. 1817.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SACHS, Ignacy. Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento. São Paulo: Vértice, 1986.

SCHUMPETER, Joseph Alois. Carl Menger. Deuticke, 1921.

SIRAQUE, Vanderlei. Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2009.

SMITH, Adam. The wealth of nations [1776]. 1937.

TENÓRIO, Fernando G. A trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS). Revista de Administração Pública, v. 40, n. 6, p. 1145-1162, 2006.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros. In: IX congreso internacional del clad sobre la reforma del estado y de la administración pública, madrid, españa. 2004. p. 2-5.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. Revista de administração pública, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. O mito da participação. Revista de Administração Pública, v. 24, n. 3, p. 162-164, 1990.

TINOCO, Victor. O Arco Metropolitano do Rio de Janeiro: modernização, acumulação e novo desenvolvimentismo. Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica, 2019.