

Crescimento Econômico versus Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável

Análise dos Impactos de Megaemprendimentos
nos Municípios de Macaé-RJ e de Itaguaí-RJ

Economic Growth versus Social Management and
Sustainable Territorial Development-Analysis of
Impacts of Mega Enterprises Activities in the cities
of Macaé and Itaguaí in Rio de Janeiro State

Lamounier Erthal Villela¹

Cezar Augusto Miranda Guedes²

Jeferson Simões Santana³

Eduardo de Belford R. de Britto⁴

Resumo

O artigo compara os acelerados processos de crescimento econômico motivados por megaemprendimentos nos municípios de Macaé e de Itaguaí, ambos localizados no litoral do Estado do Rio de Janeiro. Tais processos, ainda que defasados no tempo, não significaram melhoria nos indicadores de desenvolvimento socioeconômico e ambiental e sim um processo de crescimento desordenado dos referidos municípios. Objetiva-se analisar tal situação pela ótica dos modelos participativos deliberativos propostos por Tenório et al. (2008) e do arcabouço teórico do Desenvolvimento Territorial Sustentável, a fim de construir uma análise crítica de como se deu estes processos e como estes

¹ Pós-doutor em Administração Pública pela Ebape/FGV; doutor em Economia Aplicada pela Université de la Sorbonne Nouvelle (Paris III); professor-adjunto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ/Dececon/PPGCTIA e PPDTPP). lamounier@ufrj.br

² Pós-doutor pelo Instituto Superior de Economia e Gestão/Universidade Técnica de Lisboa (Iseg/UTL), Portugal; Doutorado em Administração pela EAESP/FGV; professor associado da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ/Dececon/PPGEN/PPGCTIA e PPDTPP). eguedes@ufrj.br

³ Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia de Negócios da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGEN/UFRRJ). jefsan@gmail.com

⁴ Mestre em Economia Empresarial pela Universidade Candido Mendes – Rio de Janeiro. ebritto@ymail.com

poderiam ter sido pautados nos princípios democráticos da coesão social, da valorização da identidade local e na territorialidade. Tirar lições do caso de Macaé, que teve um crescimento exponencial após as instalações das plataformas de petróleo na bacia de Campos e verificar quais as similaridades deste caso para o município de Itaguaí, que passa por transformações estruturais devido aos investimentos do Porto de Itaguaí, justifica a análise. O artigo é pautado em duas pesquisas que tiveram como objetos de estudo os respectivos municípios e os resultados indicaram a baixa participação da sociedade civil *vis-à-vis* ao poder das organizações empresariais e da incapacidade dos poderes públicos locais em defrontar o poder do mercado.

Palavras-chave: Critérios de participação. Desenvolvimento territorial sustentável. Gestão social.

Abstract

The article compares the accelerated economic growth processes motivated by mega enterprises activities in the cities of Macaé and Itaguaí, located on the coast of Rio de Janeiro's State. Such processes, although delayed in time, does not mean improvements in the socio-economic and environmental development indicators but a disordered growth process of these municipalities. The article aims to analyze the situation by the optics of the social management theoretical references, i.e., by the participatory models proposed by Tenório, et. al. (2008) and the theoretical framework of Sustainable Territorial Development in order to build a critical analysis of how these processes occurred and how they could have been if based on democratic principles of social cohesion, the appreciation of local identity and territoriality. The justification of the analysis is to take lessons from the case of Macaé, that has had an exponential growth after the installations of oil rigs in Campos Basin, and also to verify the similarities of this case for the municipality of Itaguaí, which is presently undergoing structural changes due to the investments of Itaguaí Port Complex. The article is based on two surveys which had as objects of study the respective municipalities and the results indicated the low participation of civil society *vis-à-vis* the power of business organizations and the inability of local public authorities in dealing with the power of the market.

Keywords: Participation criteria. Sustainable territorial development. Social management.

O artigo tem o objetivo de comparar os processos de participação deliberativa dos atores locais na dinâmica de crescimento econômico ocorridos em dois municípios do Estado do Rio de Janeiro: Macaé e Itaguaí. Ambos os municípios receberam o aporte de megaempreendimentos que passaram a dominar o cenário local com consequentes transformações econômicas, políticas, estruturais, sociais e ambientais. Logo, qual foi a capacidade de participação dos atores locais em conduzir estes processos de crescimento? Para dar suporte analítico a este questionamento, o artigo apresenta um breve histórico das mudanças estruturais ocorridas no Estado do Rio de Janeiro e da inserção destes municípios nestas políticas de crescimento. A seguir, o artigo apresenta os conceitos teóricos que nortearam as análises, o de gestão social e de desenvolvimento territorial sustentável. Na sequência apresenta-se também os aspectos metodológicos das pesquisas de campo em Macaé e em Itaguaí. Os resultados dos questionários e das entrevistas sobre os processos deliberativos propostos por Tenório et al. (2008), contribuem para o entendimento de como se deu os processos de discussão, de inclusão, de pluralismo, de igualdade participativa, de autonomia e do bem comum nos municípios analisados. Os dados estatísticos apresentados informam sobre a rapidez dos processos de crescimento econômico e populacional. Os conceitos de desenvolvimento territorial sustentável subsidiam as análises críticas que podem ser feitas sobre o que é e como poderiam ser tais municípios se os conceitos teóricos aqui apresentados pautassem tais processos de transformação territorial.

Questões Relativas às Transformações Estruturais do Estado do Rio de Janeiro e Impactos nos Municípios de Macaé e de Itaguaí

O ano de 1975 foi o ano da fusão do antigo Estado da Guanabara com o Estado do Rio (ERJ), que, entre outros, tinha o objetivo de homogeneizar a grande diferença de desenvolvimento da região metropolitana (antiga ca-

pital da federação) com seu interior, assim como também se levou em conta a dimensão dos Estados de São Paulo e Minas Gerais em comparação aos antigos ERJ e da Guanabara. É interessante reparar que dois grandes projetos desta época geraram um acelerado processo de crescimento econômico no interior (Macaé) e na região metropolitana, em Itaguaí.

Vale assinalar a simultaneidade no tempo: meados dos anos 70, quando ambas as cidades começam suas transformações a partir dos mega-empresendimentos, apesar das diferentes lógicas espaciais: Itaguaí, na região metropolitana, influenciada pela órbita do município do Rio de Janeiro – segunda maior cidade do país, e Macaé no norte fluminense, com uma tradição fortemente rural. O momento é muito específico: início da decolagem do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND –, no governo Geisel (74/78), que fez uma “fuga para frente” dando uma sobrevida ao ciclo expansivo até o final dos anos 70 (Castro; Souza, 1985).

No contexto do II PND a indústria de base e a questão energética foram decisivas; o presidente Geisel vinha da presidência da Petrobras no período imediatamente anterior (governo Médici), quando imprimiu uma gestão mais dinâmica, uma vez que “se a força da ideologia do nacionalismo do subsolo viu-se ameaçada e enfraquecida, fortaleceu-se a cultura da grande empresa eficiente, diversificada e moderna” (Scaletsky, 2003, p. 61). Nessa perspectiva, ampliou-se o refino do petróleo e houve expansão na distribuição de combustíveis por intermédio da Petrobras Distribuidora, superando em pouco tempo as transnacionais atuantes no Brasil (Esso, Texaco e Shell). Deve ser lembrado também que 1975 foi o ano da criação do Programa Nacional do Álcool (Proalcool) e da Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (Nuclep), inaugurada em Itaguaí, visando o fornecimento de equipamentos para a Usina Nuclear Almirante Álvaro Alberto situada em Angra dos Reis, ao sul do Estado do Rio de Janeiro.

Ainda em 1975 é efetuada a já citada fusão do antigo Estado da Guanabara (até 1960 o antigo Distrito Federal) com o Estado do Rio de Janeiro, assumindo esta designação o novo Estado resultante da fusão. Assim é que

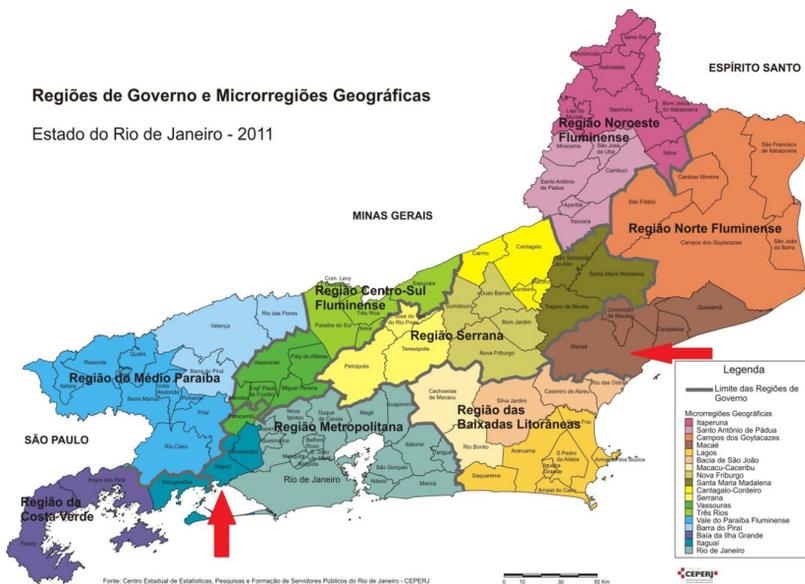
em 1975 o governo central aciona o gatilho de um conjunto de transformações econômicas e institucionais, no tempo e no espaço, que impactam fortemente os municípios de Itaguaí e Macaé.

Esta breve recuperação da história recente não tem apenas o sentido de apresentar um ponto de partida comum na abordagem dos megaprojetos nos dois municípios, mas principalmente reforçar que os macroprocessos e a hierarquia de poderes, que têm sob sua decisão escalas exógenas, devem ser levados em conta na análise. Esse alerta é importante para não cairmos em análises “uniescalares”, presas aos localismos e endogenismos exagerados. Na verdade existem múltiplas escalas espaciais que devem ser vistas como construções históricas e políticas (Brandão, 2007). Ademais, vale lembrar que estes projetos não têm articulação prévia com o tecido empresarial nem com a sociedade no ERJ, sendo uma decisão do governo central, como foram os projetos da Reduc (Refinaria Duque de Caxias) e da FNM (Fábrica Nacional de Motores) anteriormente. Segundo Lessa (2000), esta questão está relacionada com uma característica das elites da antiga capital federal que, recrutadas nacionalmente, não tinham na questão regional e sua articulação uma agenda, como outras regiões do Brasil.

Como resultado destas transformações estruturais, e se considerando que os primeiros resultados estatísticos e geográficos devido a estas transformações surgem no final da década de 90, apresenta-se que entre 1999 e 2009 o PIB per Capita a preços correntes passa de R\$ 9.480,00 para R\$ 36.300,00 (282,91% de aumento) em Macaé, e de R\$ 11.717,00 para R\$ 28.479,00 (143,06% de aumento) em Itaguaí. A título de comparação, o mesmo indicador para o Estado do Rio de Janeiro passou de R\$ 8.884,00 para R\$ 22.103,00 (148,80% de aumento) (Ceperj, 2012). Entre 2000 e a estimativa do IBGE (2012) para o ano de 2011, a população de Macaé passou de 132.461 para 212.433 habitantes (60,37% de aumento), a de Itaguaí de 82.003 para 111.171 habitantes (35,57% de aumento), enquanto que o Estado do Rio apresentava uma variação de 11,95% de aumento (de 14.393.106 para 16.112.678 habitantes).

A Figura 1 mostra o mapa do atual Estado do Rio de Janeiro e a localização indicada por setas dos municípios de Itaguaí e Macaé.

Figura 1 – Estado do Rio de Janeiro com municípios de Macaé e Itaguaí assinalados



Macaé e os Desafios de ser Cidade Sede de exploração petrolífera na Baía de Campos

Em 1975, após intensas pesquisas, a Petrobras certifica-se da existência de petróleo no litoral fluminense. Em 1976 é perfurado o primeiro poço de petróleo na Baía de Campos, o tecnicamente chamado Poço 1-RJS-9-A, no campo de Garoupa, a 100 metros de profundidade da lâmina d'água. Em 1977 inicia-se a produção comercial, no campo de Enchova, por meio do poço 3-EN-1-RJS, com vazão de 10 mil barris/dia (Petrobras, 2010).

Macaé, cidade situada ao norte do litoral do Estado do Rio (Figura 1), é escolhida como cidade-centro para a logística de apoio a esta atividade. A Petrobras decide instalar sua principal base de apoio para exploração de petróleo e gás no litoral norte fluminense naquela cidade, iniciando em 1975 obras no porto de Imbetiba, até então um pequeno porto de apoio às atividades pesqueiras. Um novo ciclo econômico inicia-se, contribuindo para a formação de uma nova estrutura socioeconômica da cidade.

Associada à decisão da Petrobras em instalar sua sede para exploração de petróleo na plataforma continental em 1975, a regulamentação da Lei 9.478/97, a Lei do Petróleo, aporta, a partir de 1998, significativos numerários provenientes do repasse dos royalties e das participações especiais ao orçamento municipal. Como consequência destes marcos, Macaé ingressa num acelerado processo de transformações, deixando de ser um município de uma estrutura econômica baseada na agropecuária e pesca, e passando a abrigar uma sofisticada indústria, direcionada à logística, prospecção e exploração do petróleo.

Cidades que sofrem tal transformação normalmente partilham ônus e bônus de forma desigual entre a população, beneficiando alguns e prejudicando outros. Em Macaé, o segmento da população urbana formada por técnicos, locais e imigrantes, se beneficiou dos bônus da exploração petrolífera, enquanto que a população sem a devida capacitação, rural e também de imigrantes, se não arcou com o ônus, pelo menos não participou do desenvolvimento alicerçado pela atividade petrolífera. O desafio de ter sido escolhida como cidade-sede para exploração petrolífera na Bacia de Campos teve início em 1975 com obras para instalação da Petrobras, e se perpetua até hoje, externalizada pelas grandes diferenças sociais entre estes dois segmentos da população, os técnicos e aqueles sem a devida formação. Ao longo destes anos a população de Macaé cresceu de 132.461 em 2000 para 212.433 habitantes em 2011. E o Produto Interno Bruto per Capita de R\$ 9.480,00 em 1999 para R\$ 36.300,00 em 2009 (IBGE, 2012). Em relação ao seu IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Médio), Macaé apresenta

um valor na fronteira entre o considerado alto para o muito alto, na ordem de 0,79 (no ranking entre os 5.507 municípios listados no Censo de 2000, Macaé encontra-se no 806º lugar) (PNUD, 2003). Esta ordem de grandeza, 0,79 de IDH-M, apenas a título de comparação, equivale ao IDH-M da Argentina, Croácia ou Barbados, segundo a mesma fonte.

Vale lembrar que a cadeia produtiva do petróleo por si só não tem como característica um efeito de transbordamento em termos de renda e emprego. Ao contrário, seus efeitos ficam limitados, favorecendo ao Estado e parte da população, como observamos em países e regiões notabilizadas como produtoras de petróleo.

Itaguaí e a Massiva Instalação de Megaempreendimentos

Itaguaí é um município com população de 105.633 habitantes (IBGE, 2012), com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,768, ocupando a 42ª posição entre 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro e 1.376ª dentre os 5.564 municípios brasileiros (Ceperj, 2011). O município faz parte da mesorregião do Rio de Janeiro, região esta com uma população de cerca de 13 milhões de habitantes (IBGE, 2012). Nos anos de 1970/1980, o governo federal construiu o Porto de Sepetiba (hoje denominado Porto de Itaguaí), em função das excelentes condições de navegação existentes na baía de Sepetiba, bem como de aspectos logísticos favoráveis, proporcionados por sua localização geográfica (Muls; Bécue; Melo, 2005).

Nesse contexto, a partir de meados dos anos 70, foi instalada em Itaguaí a Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (Nuclep), como parte do Programa Nuclear Brasileiro, e que integrou o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Acompanhando esse movimento, diversos outros empreendimentos industriais menores foram instalados na região. Com o passar dos

anos e devido às mudanças nas políticas econômicas, estes empreendimentos não geraram o desenvolvimento sustentado e econômico esperado para o município.

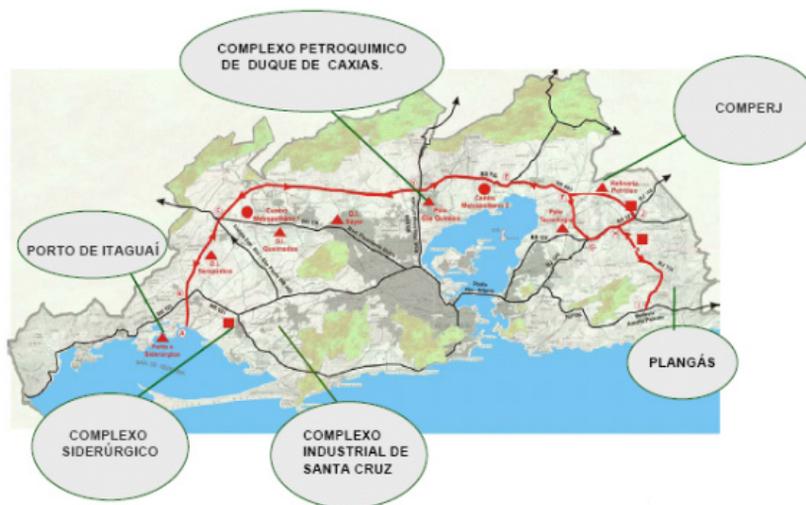
No presente, Itaguaí passa por uma situação excepcional devido a um conjunto de megaemprendimentos na região:

- a construção da siderúrgica da Thiessen-Krupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA), na divisa com o município de Itaguaí e que tem, como suporte logístico de entrada principal a ferrovia, e de saída o porto de Itaguaí. Este empreendimento investiu cerca de R\$ 11,4 bilhões em sua construção. Contabiliza-se também a geração de 18 mil empregos durante a construção e de 3,5 mil empregos na operação (Bueno, 2009). Hoje a empresa encontra-se instalada. Sua atividade expõe aos moradores, entre outros males, à “chuva de prata”, que consta na liberação de resíduos siderúrgicos na atmosfera, nas áreas próximas à siderúrgica;
- o Porto de Itaguaí sofreu obras de ampliação da área de manobra do porto, em destaque a dragagem do leito marinho (para assegurar um calado de 20 metros), o que permite acesso de navios mercantes de grande porte;
- obras de construção de terminais para o Grupo EBX (o chamado Superporto do Sudeste), para a CSN (Companhia Siderúrgica Nacional) e para a TKCSA, além de dois novos terminais a serem operados pela Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ). Estas obras comporão um importante canal logístico para a economia brasileira. Este empreendimento envolve cerca de US\$ 4 bilhões, 18 mil empregos na construção, e 4 mil empregos na operação. Tais obras tiveram impacto direto na comunidade da Ilha da Madeira, bairro situado no município de Itaguaí. Parcelas dos moradores da Ilha da Madeira foram compelidas a vender seus imóveis e terrenos para MMX, uma das empresas subsidiárias do Grupo EBX;

- a ser construída a duplicação da rodovia BR-101, no trecho entre a cidade do Rio de Janeiro e o distrito de Itacurussá, em Mangaratiba, atravessando todo o município de Itaguaí. Essa obra pretende desafogar o trânsito no trecho inicial da rodovia Rio-Santos, contribuindo para facilitar o acesso ao porto de Itaguaí;
- em projeto a construção do Arco Metropolitano (Figura 2), com uma extensão de 145 km, ligando o complexo petroquímico da Petrobras em Itaboraí, Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), ao porto de Itaguaí. Esta obra tem como meta ser uma via de integração de grandes empreendimentos e empresas complementares na região metropolitana;
- Além disso, a Marinha Brasileira está construindo um estaleiro e uma base naval, em parceria com o governo francês, para construir submarinos – inclusive atômicos –, na Ilha da Madeira, em Itaguaí. O programa, orçado em R\$ 6,7 bilhões de euros, será desenvolvido em um prazo de 15 anos a contar de outubro de 2009. O primeiro submarino está previsto para ser entregue em 2017. O Programa de Desenvolvimento de Submarinos irá gerar, durante as obras de construção em andamento, mais de 9 mil empregos diretos e outros 27 mil indiretos. Para o período de construção dos submarinos projeta-se, na área de construção naval militar, a criação de cerca de 2 mil empregos diretos e 8 mil indiretos permanentes, com utilização expressiva de local (Marinha do Brasil, 2012).

Em conjunto, esses projetos representam o maior pacote de investimentos privados em curso no Brasil, de acordo com Júlio Bueno, secretário de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços do Estado do Rio de Janeiro (Bueno, 2009).

Figura 2 – O Arco Metropolitano do Rio de Janeiro



Fonte: Ceperj, 2011.

Aspectos Teóricos Norteadores da Análise

Gestão Social e Critérios Participativos

Villela e Maia (2009) enfatizam a importância da Gestão Social como meio para que as organizações sociais possam alcançar um desenvolvimento disseminado, igualitário e participativo. Ao contrário da Gestão Estratégica, caracterizada pela hierarquização monolítica e de cima para baixo, a Gestão Social pressupõe a integração horizontal e dialógica dos diversos atores da sociedade (Tenório, 2007). A Gestão Social passa a ser o meio pelo qual a Gestão Pública interpreta, agrega e responde aos interesses da sociedade. Não se trata de um instrumento para resolução dos problemas sociais, mas anterior a isto, um canal para o debate, com a participação da sociedade e para o seu próprio benefício. A Gestão Pública é o fim, enquanto que a

Gestão Social é o vetor, o veículo de debates que habilita a Gestão Pública. Esta age para o social enquanto que a Gestão Social age com o social (Tenório, 2007). Na Gestão Social todos têm direito a se manifestar. Interesses divergentes devem ser tratados de forma participativa, solidária, sem coação, na procura de soluções convergentes e que atendam à realização do identificado pela maioria como relevante e do possível. A partir destes preceitos as propostas convergentes devem ser “entregues” ao poder público, que reconhecendo a legitimidade do pleito, envida esforços para materializá-los por meio da Gestão Pública. Esta nova configuração dos poderes reconhece que os desafios socioeconômicos não podem mais ser tratados de forma única e exclusiva pelo Estado, mas requer a organização da sociedade em associações representativas (Tenório et al., 2008), na qual a comunidade é o canal para percepção de suas demandas, urgências e prioridades. Torna-se imprescindível um governo participativo, por intermédio da associação dos cidadãos em torno do interesse comum, quando “o ato de participar integra o cotidiano de todos os indivíduos. Por desejo próprio ou não, somos, ao longo da vida, levados a fazer parte de grupos e atividades” (Tenório, 2009, p. 115). Reconhecer este processo é o que transforma o indivíduo em cidadão e o habilita a exercer a cidadania. A cidadania em questão é o exercício da cidadania participativa, deliberativa. Ela deve ser o vetor de uma política de inclusão, de pluralismo e despojada de outros interesses senão o bem comum, e por isto mesmo independente (Tenório, 2009). Ela deve ser exercida na esfera pública, inspirada nos preceitos do pensamento de Jürgen Habermas, diferenciando-se da esfera privada como a família, com sua esfera íntima, está aí inserida. A esfera pública intermedia, mediante a opinião pública, o Estado e as necessidades da sociedade (Habermas, 1984, apud Tenório; Filho, 2002).

Estudos desenvolvidos pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (Igap), e presentes no trabalho de Castellà e Jorba, 2005, Parés e Castellà (2008) e referenciados no trabalho de Tenório et al., 2008, p. 9) mostram que, segundo os preceitos teóricos

de Jürgen Habermas, “a legitimidade das decisões políticas devem ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”. Desta forma, os critérios de análise para verificação se o exercício da cidadania deliberativa está nas decisões políticas passam, segundo Tenório et al. (2008), pela apreciação habermasiana se ocorrem:

- **Processos de Discussão**, entre as partes representativas do poder público e a sociedade organizada, inseridas em um contexto cidadão – interesses legitimamente representados por um “poder negociado” dos cidadãos, entre eles próprios, e apresentado ao poder público, que amplia o campo da negociação, sendo ele mesmo um dos atores. O processo de discussão é amplo e pode alcançar outros processos em curso. A cidadania deliberativa é a vígia mestre de todo este processo;
- **Inclusão**, de forma a garantir que todos os atores sociais, incluindo as minorias, estejam representados em seus direitos. Para tanto, deve existir uma integração entre os diversos grupos, integração esta conciliada com os interesses sociais, políticos e técnicos. O escopo da inclusão é vasto, mas requer uma metodologia que possa democrática e legitimamente representar diversos interesses;
- **Pluralismo**, que pressupõe a observação e o respeito aos diferentes perfis dos atores, seus pontos de vista e objetivos. Consideram-se atores, associações, entidades de classe, órgãos não governamentais e tantos outros agrupamentos que amparem as demandas de um grupo social;
- **Igualdade Participativa**, de tal sorte que todos os grupos possam eleger democraticamente seus representantes (todos podem participar), seus discursos devem ser observados e respeitados, posto que eles traduzem os anseios daqueles que os elegeram;

- Autonomia, para que as proposições e as lideranças estejam comprometidas apenas com as demandas legitimadas. Para tanto, as proposições devem ser independentes, seus líderes devem representar interesses singulares e desvinculados de qualquer pretensão se não as dos grupos por eles representados;
- Bem Comum, propósito último almejado por todas estas práticas, avaliando-se neste item o planejado e o alcançado e a aprovação cidadã dos resultados pelos membros dos grupos. Na avaliação procura-se o melhor resultado possível, e não a otimização do alcançado, uma vez que o bem comum é negociado em sua base e apresenta em seu fim o que de melhor resultou de um processo de harmonização dos diversos interesses.

A criação de espaços que garantam a participação dos distintos atores tem possibilidades de propiciar uma “ecologia de saberes” (Santos, 2011), na medida em que leva em conta outras vozes além daquela produzida pela monocultura do saber e do rigor, geralmente detida por um grupo poderoso, que se apresenta como único válido e com rigor científico.

Embora seja vasto o campo para a pesquisa sobre a lógica da participação dos cidadãos em processos políticos de feição social, democráticos e deliberativos, este artigo vai se ater aos preceitos até então apresentados, com o objetivo de verificar até que ponto as políticas desenvolvidas pela governança de Macacé e de Itaguaí atendem à demanda da população, e de que forma esta última está organizada para manifestar e fazer valer seus pleitos, subentendida a prospecção de como e com que intensidade a cidadania deliberativa se manifesta.

Desenvolvimento Territorial Sustentável

O conceito de Desenvolvimento Territorial Sustentável se preocupa em criar mecanismos para avaliar a ação dos poderes públicos em suas políticas de desenvolvimento local, como descrito por Perico (2009). Neste sentido, o conceito de território passa a ser fundamental, posto que questiona

por quem e para quem tais políticas devem ser elaboradas? O modelo de planejamento estratégico clássico perde seu sentido, pois em um território quem define e delibera sobre suas estratégias são os atores locais.

O território deve ser compreendido em sua complexidade, destacando sua identidade, oriunda das relações socioeconômicas e culturais que expressam suas relações de poder e conseqüentemente de sua política. O conceito de território supera o conceito clássico de região limitado a fronteiras geográficas. O território significa um espaço ocupado por uma determinada população com o controle espacial ou simbólico de determinada área. Significa um “espaço” ocupado por uma população específica que controla tanto as fronteiras geográficas quanto as relações simbólicas, quando se observa as seguintes dimensões:

- a Coesão Social, que existe na congruência dos laços interpessoais de uma população local onde são definidas as relações cidadãs dos direitos e obrigações;
- a Coesão Territorial, que consiste na capacidade de uma população de um território ter densidade em suas relações para definir suas estratégias em função de seus recursos e seus interesses;
- a Governabilidade, que é a capacidade de os poderes públicos fomentar as ações locais visando o seu desenvolvimento;
- a Sustentabilidade, no sentido de utilizar recursos na produção de bens e serviços sem colocar em risco o bem comum nem a capacidade de utilização destes recursos por futuras gerações;
- a Inclusão Econômica, definida como a capacidade de incluir nas atividades econômicas a população local;
- o Bem-estar e o Desenvolvimento Local, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população, agregando infraestrutura, saneamento, instituições de saúde e de educação.

Tais dimensões são marcos no desenvolvimento territorial sustentável. Teoricamente a ausência de uma destas dimensões ocasiona desequilíbrios nas instâncias socioeconômicas e ambientais.

Aspectos Metodológicos

O artigo utiliza-se de metodologia comparativa de duas pesquisas de Dissertação de Mestrado que foram motivadas por desdobramentos dos desafios postos por megaempreendimentos em dois municípios. Ambas as Dissertações utilizaram-se dos critérios de avaliação de processos participativos (Tenório et al., 2008), na avaliação da Gestão Social e do Desenvolvimento Territorial Sustentável. Este artigo também se utiliza de pesquisa documental baseada em dados do IBGE sobre o desenvolvimento das duas regiões onde se situam os municípios em análise.

A Dissertação sobre Macaé teve o objetivo de procurar entender se a realidade dos habitantes desta cidade foi beneficiada após o início da exploração do petróleo no norte-fluminense. Para tal, foi realizada em 2010 uma pesquisa exploratória, seguida de uma pesquisa de campo específica sobre o saldo social do Programa Territórios da Cidadania – PTC. Este programa foi elaborado pelo governo federal em 2007 para ser efetivado em 2008, previa a ação coordenada de 15 ministérios, governos estaduais e municipais e visava a aplacar as diferenças socioeconômicas em cidades de baixo IDH-M, ampliando os mecanismos de participação social na gestão de políticas públicas.⁵ Alcançava, na sua concepção, 60 territórios, 110 políticas públicas e R\$ 9,3 bilhões de investimentos previstos. Da concepção à materialização, ainda no primeiro ano, algumas mudanças ocorreram, entre elas a inserção de Macaé no território norte-fluminense como município a ser beneficiado pelo programa, a ampliação de políticas públicas a serem implementados

⁵ Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/index/show/index/cod/134/codInterno/15740>>. Acesso em: 15 fev. 2010.

(passam a ser 180), o aumento de ministérios envolvidos (agora 22) e o total a ser invertido para R\$ 12,9 bilhões.⁶ A pesquisa sobre os benefícios sociais do PTC em Macaé acrescentou informações não apenas a esse programa, mas também alcançou outros programas de cunho social.

O universo considerado nesta pesquisa foi composto por todos aqueles que gerenciavam, participavam, influenciavam e foram influenciados pelo PTC. A amostra considerava os participantes do Colegiado Territorial, as Associações de Bairros, líderes da sociedade civil e representantes do poder público que participavam ou poderiam ter participado do PTC. A amostra foi colhida por tipicidade, sem fundamentos probabilísticos na escolha.

A lista das Associações de Bairros pesquisada foi extraída da “Relação das Associações”, cedida em outubro de 2010 pela Secretaria Municipal Executiva de Assistência Social, da Prefeitura de Macaé. Das 86 associações listadas, foram selecionadas preliminarmente 40, das quais foram eleitas 20 como objeto de pesquisa, por apresentarem o perfil desejado – congregantes de atividades voltadas ao setor primário, e que desta forma pudessem ser objeto e beneficiárias do PTC. Do objetivo inicial de se entrevistar 20 representantes, foi obtido sucesso em apenas 8 contatos. Isto por que algumas associações listadas não estão estruturadas (não possuem sede ou contato ativo), enquanto algumas outras deixaram de existir. Já na seleção da amostra da lista das associações de bairros da pesquisa, percebe-se que uma grande parte da sociedade civil não está representada enquanto entidade viva, organizada e reclamante de seus direitos e exercendo a cidadania deliberativa. Além dos representantes das comunidades, foram entrevistados a Articuladora Estadual do Programa, dois representantes do poder público local, representantes do Sebrae e dois representantes de outras cidades participantes do Colegiado do Programa Territórios da Cidadania.

⁶ Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/territorios-da-cidadania-asseguram-desenvolvimento-no-meio-rural>>. Acesso em: 3 set. 2010.

A Dissertação sobre Itaguaí realizou pesquisa de campo, com entrevistas com autoridades públicas, lideranças e agentes econômicos, além de estatísticas disponíveis no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, no Centro de Informação e Dados do Rio de Janeiro e no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. A pesquisa de campo foi desenvolvida com base em documentação e legislação oficial e entrevistas, além de observação de eventos que versavam sobre o assunto, tais como audiências públicas e seminários. Nesta etapa buscou-se verificar elementos que evidenciassem a atuação do poder local, em suas diferentes expressões, mediante verificação em periódicos, estudos anteriores e entrevistas, tendo em vista a premissa de que não há uma tradição formal de registros de atuação das organizações locais.

Resultados das Pesquisas

O Município de Macaé

Desde a decisão da Petrobras em concentrar em Macaé suas atividades de exploração de petróleo e gás no litoral norte fluminense, em 1975, uma profunda transformação no tecido social desta cidade e uma nova redistribuição espacial ocorreram. Emergiram novos atores e novas formas de relacionamentos entre eles, visando à disputa do capital social. Devido ao caráter elitista da atividade petrolífera, capital-intensiva e consumidora de mão de obra altamente especializada, no caso de Macaé, parcela da população urbana com maiores níveis de escolaridade e renda foi aquela que teve melhores condições de disputar e receber a maior fatia deste capital. De outro lado, o município convive com o crescimento de atividades ilícitas, da violência e da prostituição.

Com o objetivo de democratizar o acesso às rendas geradas da atividade petrolífera surgiram vários programas de fundo social e de resgate econômico no município. De acordo com as informações divulgadas pela

prefeitura,⁷ nos últimos 10 anos Macaé apresentou um crescimento econômico superior ao crescimento chinês no mesmo período. Há um alinhamento político entre os governos municipal, estadual e federal que deveria externalizar as vantagens que uma coalização desta natureza poderia representar. Há ainda em curso programas que propõem um resgate socioeconômico da população mais carente e que não participou dos benefícios advindos da atividade petrolífera – a população local não qualificada e a população rural. Em um cenário político e economicamente favorável, programas de resgate socioeconômico deveriam encontrar um campo fértil para o sucesso de ações de afirmação cidadã e benefícios reais para a população carente.

O instrumental utilizado para se entender como se molda o desenvolvimento local foi baseado nos preceitos de gestão social, governança e redes sociais. Uma vez situando-se em que ponto estes conceitos se relacionam, pôde-se compreender como as comunidades e o governo agem e interagem de forma a conciliar seus interesses em prol de um desenvolvimento regional convergente e aspirado.

Com o advento da Lei 9.478/97, a partir de 1998 significativos aportes são invertidos na cidade, por meio de verbas oriundas dos royalties e das participações especiais. Na linha do tempo, com o início da exploração do petróleo em 1975, deflagra-se um processo que traz como consequências grandes desigualdades sociais. A partir de 1998, próximo ao novo milênio, passa a existir recursos tangíveis para se suavizar estas diferenças.

A pesquisa exploratória encontrou fortes tonalidades de apoio ao exercício da cidadania deliberativa no governo macaense. Tal situação é verificada após a existência de grandes problemas sociais locais e a necessidade de se reverter este quadro. Quer seja por intermédio do Programa Macaé Cidadão, do Orçamento Participativo ou do Programa Macaé Facilita, há em curso ações para o apoio e o desenvolvimento da cidadania deliberativa.

⁷ Disponível em: <<http://www.macaerj.gov.br/conteudo.php?idCategoria=27&cidSub=27&idConteudo=41>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

A análise da pesquisa de campo feita junto as associações de moradores demonstra que, embora relativamente organizadas, as associações encontram-se isoladas para usufruir dos benefícios dos programas sociais, como se nos nós das relações sociais em que se encontram, não houvesse a sinapse necessária para ligá-las, por meio da gestão social, à governança que os habilitaria a participar do desenvolvimento humano proposto pelos diversos programas. Além da questão da falta de apoio por parte de outros atores (governo e instituições), as associações carecem de um programa de treinamento e desenvolvimento de suas lideranças, que devem ser apoiadas para poderem identificar as oportunidades geradas pelos diversos programas e lutar para que, de uma forma organizada, dialógica e convergente, possam se beneficiar dos programas sociais.

Vinculando o referencial teórico aos diversos programas, e restritamente no escopo da pesquisa realizada, percebeu-se que a gestão social embasada pela cidadania deliberativa está presente nas ações de diversos programas em curso no município – porém ainda há grande espaço e necessidade de desenvolvimento e promoção da governança local. O poder público, e nestes termos o municipal, o estadual e o federal, precisa se articular mais, para que surja uma governança efetiva e eficiente e que alcance a sociedade civil representada pelas comunidades associadas. Este alcance passa necessariamente pelos laços das redes sociais, em debate o capital social, e em seus nós todos os atores aqui mencionados – em especial atenção às lideranças das associações e comunidades, que precisam de apoio para melhor se estruturar. Acredita-se que desta forma se possa alcançar o desenvolvimento humano e social proposto pelos diversos programas.

Há ainda que se constatar que falta uma ação de maior espectro político por parte do município, para fazer valer sua importância geopolítica e poder obter ganhos para a população-alvo destes programas.

O Município de Itaguaí

A instalação de megaempreendimentos em cidades com um perfil histórico não industrial costuma ser vista pelos cidadãos locais como um movimento de “salvação”, na expectativa que estes investimentos possam

vir a gerar empregos e renda para a localidade. Em muitos casos, tal afirmação não é verdadeira, uma vez que existem diversos exemplos e estudos que descrevem as consequências, muitas vezes funestas, que ocorrem ao local alvo do empreendimento (Lollo; Röhm, 2005).

Em Itaguaí, tal processo está em curso, e talvez seja possível identificar as eventuais decorrências negativas para o local antes que se desdobre de forma permanente e sem alternativas. A introdução de projetos desenvolvimentistas representa o início de uma nova realidade, em que um novo quadro socioeconômico se impõe, gerando benefícios e malefícios igualmente impactantes. Nesse sentido, esta investigação pretendeu analisar instrumentos políticos e sociais que auxiliam a comunidade e o poder local na compreensão e na convivência com os impactos dos grandes empreendimentos industriais.

Como resultado, pode ser apontado na avaliação dos instrumentos de participação que:

- O Poder Público domina as iniciativas na instauração de conferências e conselhos municipais e também os instrumentaliza de forma política;
- Como grande parte da iniciativa das ações do poder local tem origem no poder público, e se considerando que por força das limitações políticas referentes aos mandatos dos administradores de quatro anos com possibilidade de reeleição, as estratégias do governo são moldadas neste aspecto temporal. Essa limitação, inerente ao modelo da democracia representativa, restringe a continuidade administrativa, dificultando a formação de políticas de longo prazo, bem como a formação de quadros ou redes que enfrentem desafios de longo prazo.

Assim, no que tange às escalas de atuação do poder local, observa-se que a chamada “máquina pública” está voltada para uma atuação interna e para uma quase sempre frágil argumentação com o poder público estadual e federal, principalmente limitada para obtenção de recursos. Essa fragilidade deriva principalmente de algumas causas que estão ligadas. São elas:

- o localismo que domina o horizonte das disputas políticas e consome as iniciativas do poder local;
- o despreparo técnico e político para lidar com questões transescalares do pacto federativo e dos megaprojetos;
- e, por fim, a simples adesão ao poder maior buscando ganhos simbólicos (ascensão política, visibilidade) e pecuniários.

Com relação à Gestão Social, há um déficit de participação histórico e anterior à criação dos projetos atuais. Já no projeto de instalação do Porto de Itaguaí, à época com nome de Porto de Sepetiba, houve baixo envolvimento dos atores locais, tanto da sociedade civil organizada quanto do poder público municipal.

Resultados

Quanto aos critérios de participação propostos por Tenório et al. (2008), pode-se observar nos municípios analisados que:

- a) Quanto aos Processos de Discussão: as decisões quanto aos empreendimentos foram resultado de planos estratégicos de desenvolvimento ou de busca de autonomia energética, no caso do petróleo, e no caso de Itaguaí a construção de um canal de escoamento de minérios e produtos para exportação, ambos condicionados a prioridades geopolíticas. Não há, portanto, evidência de representatividade local nem de que os atores locais tenham participado de negociações sobre a localização dos empreendimentos. Tal fato decorre do caráter centralizador do planejamento de empreendimentos com este perfil. Assim, é retirada do lócus público a participação da população nos processos de discussão e decisão. A representação participante que determina é a do poder público, com a sociedade participando precariamente apenas nas audiências públicas, quando há pouco campo a discutir ou falta capacidade técnica/crítica de análise da sociedade civil local;

- b) Quanto aos aspectos referentes à Inclusão, observou-se a preponderância das ações dos poderes públicos e das empresas, não havendo muita evidência de consulta prévia ou inclusão de grupos pertencentes a comunidades pesqueiras, pequenos agricultores, indígenas ou outras comunidades com interesses próprios. A sociedade urbana local, aí incluídos os grupos empresariais, tem a visão de que a instalação dos novos empreendimentos os beneficia, e tal situação contribui ativamente com o discurso disseminado e onipresente de que a vida vai melhorar para todos;
- c) O Pluralismo, que observa os diferentes perfis dos atores, seus pontos de vista e objetivos, evidencia que os direitos e demandas de alguns grupos, comunidades ou bairros, não tiveram seus pontos de vista considerados. Isso se aplica às comunidades de pescadores e áreas cuja feição era rural ou de lazer e que de certa forma foram desencorajados ou mesmo tiveram de deixar seus locais para permitir que aquelas áreas fossem transformadas em urbanas e industriais. Em Itaguaí, a venda de imóveis pela população local, de certa forma, se tornou inevitável, considerando que a área configurou-se extremamente inóspita para residências devido à grande movimentação de veículos pesados, pelas explosões necessárias para as construções e pela real mudança de destinação da região, de lazer e pesca para industrial. Em Macaé uma ação descoordenada mudou a feição da região, ora beneficiando alguns pela especulação imobiliária, ora prejudicando a outros pela mudança de vocação dos bairros;
- d) No caso da Igualdade Participativa, os atores locais preponderantes, prefeito e vereadores eleitos, são historicamente representantes dos interesses empresariais. Eles tendem a se aliar à visão onipresente que enfatiza que o crescimento é a solução para todos;
- e) Quanto à Autonomia das lideranças, as pesquisas não refletem observações conclusivas sobre esse tema, porém, como já assinalado no texto, as decisões de instalação dos empreendimentos foram externas aos locais. Neste sentido, os poderes públicos locais coadunam com os novos inves-

timentos. Em Itaguaí os megaempreendimentos foram anunciados para a população mediante programação de festas e shows que anunciavam a “boa nova”;

f) Quanto à perspectiva do Bem Comum, em ambos locais pesquisados há fortes evidências de que a visão original de que crescimento econômico trazido por megaempreendimentos soluciona e apazigua todas as questões, está sendo substituída por uma postura mais abrangente que identifica as negatividades inerentes aos desafios do crescimento rápido, bem como a busca de compensações sociais às perdas e problemas já aparentes. De uma forma mais consistente, talvez pelo amadurecimento dos empreendimentos, isso já se reflete em Macaé na instituição de um conjunto de programas de assistência social, numa retórica oficial de cidadania e participação. No caso de Itaguaí, mais recente, já há manifestações de alguns atores. A Secretaria de Agricultura, Pesca e Meio Ambiente trabalha intensamente no favorecimento de técnicas que melhorem a qualidade de vida do pequeno agricultor, em questões de preservação ambiental, assim como a Secretaria de Ações Sociais incentiva a participação dos conselheiros municipais nas tomadas de decisão locais. Também na câmara de vereadores já se discute a feição negativa dos megaempreendimentos e se clama por processos de mudanças sociais.

Resumidamente conclui-se que há baixa participação da sociedade civil em ambas as localidades, e isto é contrário aos princípios do desenvolvimento territorial sustentável, ou seja, há baixa coesão social e baixa coesão territorial, enquanto a governabilidade é função do capital e não da sociedade. Como dito por um influente político de Itaguaí em uma das entrevistas: “não há nada a ser feito!” As relações de força se mostram desiguais entre a sociedade, o Estado e o mercado, quando, nas cidades em tela, o Estado reduz sua participação a um intermediário entre o poder econômico e a sociedade. Os membros que detêm o poder local tornam-se aliados dos grandes empreendimentos e veem nisso uma oportunidade de crescimento econômico e aumento de riqueza na região. Via de regra, esse

aumento de riqueza beneficia os grupos já instalados e que, pelo fato de estarem organizados e com os instrumentos de poder e informação do local, se candidatam a usufruir de um naco maior dos frutos do crescimento local. De uma forma geral, o modo de crescimento verificado no município de Macaé se reproduz no município de Itaguaí. Hoje Macaé busca o resgate das consequências do crescimento desordenado mediante programas de cidadania e apoio às populações negligenciadas. Como o desenrolar do crescimento é semelhante, é possível esperar que as pressões sociais que ocorrem e ocorreram em Macaé se reproduzam em Itaguaí. Talvez aí resida a chance de Itaguaí aprender com as lições de Macaé e buscar se antecipar a essas pressões mediante a ampliação de ações locais de participação da sociedade, para não incorrer nos mesmos erros de baixa participação e de territorialização.

Referências

BAUMAN, Z. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

BRANDÃO, C. A. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Unicamp, 2007.

BUENO, J. *Com a instalação da TKCSA, abre-se caminho para instalação de um pólo metal-mecânico naquela área*. 2009. Disponível em <http://www.corecon-rj.org.br/pdf/JE_junho2009.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2010.

CASTELLÀ, Carola; JORBA, Laia. *Evaluación de la participación en Cataluña: potencialidades y amenazas de las experiencias participativas*. Barcelona: Igop/UAB, 2005. (Mimeo.).

CASTRO, A.; SOUZA, F. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CEPERJ-RJ. *Sítio da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro*. 2011. Disponível em: <<http://www.fesp.rj.gov.br/>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

CEPERJ-RJ. *Sítio da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro*. 2012. Disponível em: <www.ceperj.rj.gov.br/>. Acesso em: 13 fev. 2012.

IBGE. *Sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. 2012. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 13 fev. 2012.

LAMOUNIER, B. *Revista Veja*. Rio de Janeiro, ed. 2.153, ano 43, n. 8. 2010.

LESSA, C. *O Rio de todos os Brasis – uma reflexão em busca da auto-estima*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

LOLLO, J.; RÖHM, S. *Aspectos negligenciados em estudos de impacto de vizinhança. Estudos Geográficos*. 2005. Disponível em: <www.rc.unesp.br/igce/grad/geografia/revista.htm>. Acesso em: 20 fev. 2010.

MARINHA DO BRASIL. 2012. Disponível em: <<http://www.naval.com.br/blog/tag/prosub/#ixzz220iJQMzL>>. Acesso em: 1º ago. 2012.

MULS, L.; BÉCUE, M.; MELO, L. Itaguaí: o dinamismo do porto nacional com ou sem desenvolvimento local. In: FAURÉ, Y.; HASENCLEVER, L. *O Desenvolvimento local no Estado do Rio de Janeiro – estudos avançados nas realidades municipais*. Rio de Janeiro: E-papers Serviços Editoriais, 2005.

PERICO, R. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009.

PETROBRAS. 2010. Disponível em: <<http://petrobras.com.br/pt/quem-somos/nossa-história/>>. Acesso em: 9 maio 2010.

PARÉS, Marc; CASTELLÀ, Carola. *Críteris, metodologies i reflexions entorn l'avaluació de la participació ciutadana*. Barcelona: Epsu/Igop/UAB, 2008. (Mimeo.).

PNUD. *Sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*. 2003. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH_Municipios_Brasil_2000.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Ranking2003>. Acesso em: 11 set. 2012.

SCALETSKY, E. *O patrão e o petroleiro – um passeio pela história do trabalho na Petrobras*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

SANTOS, B. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

TENÓRIO, F. G. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

TENÓRIO, F.G *Desenvolvimento local com cidadania*. In: TENÓRIO, F. *Cidadania e desenvolvimento local*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

TENÓRIO, F. G.; VILLELA, L. E. ; DIAS, A. F. ; GURJÃO, F. V. ; PORTO, E. C. ; VIANNA, B. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 2008, Salvador-Ba. *Resumo dos trabalhos do EnAPG*. Rio de Janeiro: Anpad, 2008. v. 1. p. 1-16.

TENÓRIO, F.; FILHO, H. Cidadania deliberativa: um estudo de caso. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, 2002.

VILLELA, L.; MAIA, S. *Revista ADM. Made*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, maio/ago. 2009.